3 1761 09702533 2

Die Autonomie der preußischen Städte nach den Städteordnungen

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde

welche mit

Genehmigung der hohen juristischen Fakultät der vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg

am 22. Januar 1908, 12 Uhr

zugleich mit den angehängten Thesen öffentlich verteidigen wird

Hugo Kinne
Gerichtsreferendar

Opponenten:

Herr Referendar Bormann
Herr Referendar Krienitz

Berlin
Carl Heymanns Verlag
1908

Gedruckt bei Julius Sittenfeld, Berlin W 8

Meinem lieben Vater

als Zeichen der Dankbarkeit

gewidmet

Digitized by the Internet Archive
in 2014

https://archive.org/details/dieautonomiederp00kinn

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung.

§ 1. Geschichte und Begriff des Wortes „Autonomie" 1

Erstes Kapitel.

§ 2. Geschichte der Autonomie der Städte 18

Zweites Kapitel.

§ 3. Die Autonomie der Städte im allgemeinen 29

Drittes Kapitel.

Die Autonomie der Städte im einzelnen.

I. Autonomie in Bezug auf den Eintritt in den Stadtverband.

§ 4. Erwerb des Bürgerrechts 61
§ 5. Bürgerbriefe und Bürgerrechtsgeld 77
§ 6. Insbesondere Erwerb des Bürgerrechts in Hannover 82

II. Autonomie in Bezug auf die Organe der städtischen Verfassung.

A. Stadtverordnetenversammlung.

§ 7. Zusammensetzung der Stadtverordnetenversammlung 84
§ 8. Bildung von Wahlabteilungen und Wahlbezirken 87
§ 9. Wahlverfahren 98
§ 10. Versammlungen der Stadtverordneten 100
§ 11. Insbesondere die Stadtverordnetenversammlung in Hannover . . 101

B. Stadtvorstand.

§ 12. Einführung der Bürgermeisterei- oder Magistratsverfassung . . . 103
§ 13. Zahl und Titel der Magistratsmitglieder, sowie Zuständigkeit des Magistrats 108
§ 14. Besonderheiten in den Provinzen Schleswig-Holstein und Hannover 111
§ 15. C. Verwaltungsdeputationen 115
§ 16. D. Bezirksvorsteher 121
§ 17. Autonomie in Bezug auf die Verpflichtung zur Übernahme von Ämtern 122
§ 18. III. Autonomie in Bezug auf die innere Verwaltung . 124

Literaturverzeichnis.

Archiv für zivilistische Praxis.

Bartolus: ad L. Imperium D de jurisdictione.

Beseler: System des gemeinen deutschen Privatrechts. Erste Abteilung 1885.

Justus Henning Boehmer: exercitationes ad pandectas. Hannover und Göttingen 1764.

v. Brauchitsch: Die neuen preußischen Verwaltungsgesetze 1.—4. Bd. 1897, 5. und 6. Bd. 1900.

Brinz: Lehrbuch der Pandekten. II. Abteilung. 1860.

Das Recht.

Deutsche Gemeinde-Zeitung von Dr. Stolp.

Deutsche Juristen-Zeitung.

Eichhorn: Einleitung in das deutsche Privatrecht. 5. Auflage 1845.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen.

" " " " Zivilsachen.

" " Obertribunals.

" " Oberverwaltungsgerichts.

Franken: Lehrbuch des deutschen Privatrechts. 1894.

Gengler: Das deutsche Privatrecht. 3. Auflage 1876.

v. Gerber: System des deutschen Privatrechts. 14. verb. Auflage 1882.

Gerstmeyer: Städteordnung. 1901.

Gierke: Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung. 1887.

Gierke: Deutsches Privatrecht.

Glück: Ausführliche Erläuterungen der Pandekten. 1797.

Goltdammer: Archiv für Strafrecht.

Grimm: Weisthümer.

Gruchot: Beiträge zur Erläuterung des deutschen Rechts.

Holtzendorff: Rechtslexikon.

Jahrbücher für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechts von v. Gerber und Ihering.

Jebens: Die Stadtverordneten. Berlin 1899.

Jebens: Verwaltungsrechtliche Aufsätze. 1899.

Johow: Jahrbuch für Entscheidungen des Kammergerichts in Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit, in Kosten-, Stempel- und Strafsachen.

v. Kamptz: Annalen der preußischen inneren Staatsverwaltung.

Kappelmann: Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen. 1901.

Kraut: Grundriß zu Vorlesungen über das deutsche Privatrecht mit Einschluß des Lehn- und Handelsrechts. 1886.

Kritische Überschau der deutschen Gesetzgebung und Rechtswissenschaft.

Ledermann: Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853. 1902.

Leidig: Preußisches Stadtrecht. Die Verfassung und Verwaltung der preußischen Städte. Berlin 1891.
Loening: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. 1884.
Majer: Autonomie, vornehmlich des Fürsten- und übrigen unmittelbaren Adelstandes im deutschen Reich. Tübingen 1782.
Malblanc: Principia.
Marcinowski und Hoffmann: Städteordnung. 1890.
Meier, Ernst: Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. Leipzig 1881.
Meitzen: Das preußische Einkommensteuergesetz vom 24. Juni 1891. Berlin 1892.
Nöll-Freund: Kommunalabgabengesetz. 5. Auflage 1905.
Oertel: Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preußischen Monarchie vom 30. Mai 1853. 4. Auflage 1905.
Oppenhoff: Die Rechtsprechung des Königlichen Obertribunals in Strafsachen.
Pfaff und Hofmann: Kommentar zum österreichischen allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch. 1877.
Pfeffinger: Vitriarii institutionum juris publici novis notis illustratarum. tomus I. 1739.
Preußisches Verwaltungsblatt.
Puchta: Das Gewohnheitsrecht. Erlangen 1828. 1. Teil.
Puchta: Pandekten 1853.
Regelsberger: Pandekten 1893.
Riccius: Zuverlässiger Entwurf von Stadtgesetzen. 1740.
Rosin: Das Recht der öffentlichen Genossenschaft. 1886.
Roth: System des deutschen Privatrechts. 1880.
Rumpf: Die preußische Städteordnung vom 19. November 1808 mit den gesetzlichen sowohl als reglementsmäßigen, ergänzenden und erläuternden Bestimmungen, nebst der revidierten Städteordnung mit den dazu gehörigen Verordnungen vom 17. März 1831 und einer Vergleichung beider. 6. Ausgabe. Berlin 1834.
Schilter, J.: Praxis juris Romani exercitationes. 1681.
Schoen: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. 1897.
Seufferts Archiv für Entscheidungen der obersten Gerichte.
Stenographische Berichte des Abgeordnetenhauses.
„ „ „ Herrenhauses.
Stobbe: Handbuch des deutschen Privatrechts. 3. Auflage 1893.
Striethorst: Archiv für Rechtsfälle aus der Praxis der Rechtsanwälte des Königlichen Obertribunals.
Thibaut: System des Pandektenrechts. 1834.
Thöl: Einleitung in das deutsche Privatrecht. 1851.
Verwaltungsarchiv.
Weiskes Rechtslexikon. 1839.
Windscheid: Lehrbuch des Pandektenrechts. 5. Auflage 1879.

Einleitung.

§ 1. Geschichte und Begriff des Wortes „Autonomie".

I. Geschichte des Wortes Autonomie.

Αὐτονομία war bei den Griechen eigentlich ein völkerrechtlicher Begriff und bedeutete die Selbständigkeit eines Staates, insbesondere das Recht, die inneren Angelegenheiten unabhängig von einer anderen Macht und nach eigener Willkür zu ordnen. In diesem Sinne ist Autonomie etwa mit der modernen Souveränität vergleichbar. Allerdings hielten die Griechen die Autonomie durch eine gewisse Abhängigkeit in äußeren Angelegenheiten, z. B. durch Bundesverhältnisse, nicht für beschränkt, selbst nicht, wenn damit eine gewisse Zinspflicht verknüpft war[1]).

Die Römer haben zwar das Wort „autonomia" selbst nicht übernommen, aber sie kannten den Begriff, den das Wort im Griechischen ausdrückte, sehr wohl. Sie brauchten dafür den Ausdruck: „potestas vivendi suis legibus" oder „potestas utendi suis legibus" und verbanden damit das Recht, eigene Münzen ohne Bildnis eines Herrschers prägen zu dürfen.

Da das Wort im Altlateinischen fehlte, vermissen wir es auch in den mittelalterlichen lateinisch geschriebenen Werken.

Die deutsche Jurisprudenz hat sich jedoch das Wort angeeignet, es aber nicht in der weiten Bedeutung wie die Griechen, sondern nur mit Beziehung auf die bewußte Rechtserzeugung gebraucht. Bei welchem der mittelalterlichen Juristen der Ausdruck zuerst vorkommt, steht nicht fest. Nach v. Gerber[2]) findet er sich zuerst in einem tractatus de autonomia (München 1593, 4), den Majer[3]) erwähnt. In dem tractatus heißt es Blatt 135:

> „Das Wort Freyſtellung ist ein newes, unseren gottseeligen Vorfordern unbekanndt Wort, welches in Lateinischer Sprach kein besonder aigentlich Wort hat, bei den Graecis aber ganz wol unnd füglich αὐτονομία genennt wird, unnd aigentlich, in unnser

[1]) Wilda in Weiskes Rechtslexikon S. 539 ff.

[2]) Arch. f. ziv. Prax. 37 35 ff.

[3]) Majer: Autonomie vornehmlich des Fürsten- und übrigen unmittelbaren Adelstandes im N. deutschen Reich, S. 239. Tübingen 1782.

Materi davon zu reden, anders nichts ist als eine freye Willkür unnd Macht seines selbst gefallens zu leben unnd zu handeln, wie solches dann dieses griechischen Wörtleins Art unnd Aigenschaft mitbringt, dann es zusammen gesetzt ist ex αὔτος et νόμος quasi lex ipsimet sibi. Daher auch die Griechen ein Statt, welche niemand underworfen, unnd ihr aigen Gesez unnd Regiment hat, oder einen Menschen, der kein regierenden Herrn hat, αὐτονόμον oder αὐτονομούμενον nennen, nit anders die Teutschen im Sprichwort, wenn einer seines Kopfs ist unnd auf niemandt nichts geben wil, zu sagen pflegen: er ist für sich selbst wie ein kleins Reichsstättlein."

und gleich anfangs Blatt 1:

„In lateinischer Sprach hat es hiezu kein besonder unnd aigentlich Wort, sondern möchte umbschreiben, unnd Libertas oder vielmehr Licentia: (credendi) aber nach griechischer Sprach ganz füglich αὐτονομία, da nemlich einer ihm selbst das Gesaz ist, helt unnd thut, was er will, unnd leist ihm kein andern etwas fürschreiben, noch sich damit verbinden, sonder wil von aller Ordnung unnd Gesez frey sein — genennt werden."

Gegen diese Ansicht v. Gerbers wendet sich Maurer[1]), indem er erklärt, daß der Ausdruck hier aller Wahrscheinlichkeit nach nur als Bezeichnung für den sogenannten geistlichen Vorbehalt gebraucht sein dürfte, und verweist zum Beweise dafür auf Pfeffinger[2]).

Maurer hat recht, wenn er sagt, daß das Wort autonomia bei Pfeffinger im Sinne des geistlichen Vorbehalts, des reservatum ecclesiasticum, gebraucht wird; denn es heißt bei Pfeffinger (aaO. S. 1414):

„Ferdinandus Primus (tamen tunc) adjecit hanc clausulam: ut si imposterum vel Archi-Episcopus, vel Episcopus etc. ad Protestantium religionem transiret, suo beneficio caderet, salva tamen status sui dignitate. Quae clausula dicitur Autonomia et à Statibus Protestantibus semper impugnata est . . ."

Ebenso war seine Vermutung, daß auch im tractatus de autonomia das Wort Autonomie nur im Sinne des geistlichen Vorbehalts gebraucht sei, zutreffend. Der tractatus handelt in der Tat nur von dem geistlichen Vorbehalt[3]).

---

[1]) Kritische Überschau 2 232 Anm. 1.

[2]) Pfeffinger, Vitriarii institutionum juris publici novis notis illustratarum, tomus I, Lib. I, Tit 15, § 26, zumal not. d. (S. 1414—18 der Ausg. v. 1739).

[3]) Der tractatus befindet sich auf der Kgl. Bibliothek in Berlin.

Nach Beseler[1]) findet sich der Ausdruck „Autonomie" zuerst bei J. Schilter[2]): Praxis jur. Rom. exerc. 1, 1681, wo unter Autonomie die partikulare Rechtsbildung im Gegensatz zum gemeinen Recht verstanden wird.

Wiederum anderer Ansicht ist Gierke[3]), welcher behauptet, daß man dem Wort αὐτονομία schon bei H. Bruning: De variis universitatum speciebus eorumque juribus, Marp. 1609 th 51 begegnet. Hier soll das Wort allerdings schon die gleiche Bedeutung wie das jus statuta condendi haben.

Wenn auch im tractatus das Wort „autonomia" im Sinne des geistlichen Vorbehalts gebraucht ist, so ist doch die deutsche Jurisprudenz zuerst durch den Verfasser des tractatus mit dem Ausdruck „autonomia" bekannt gemacht worden und insofern kann man Gerbers Ansicht als die richtige bezeichnen. Allerdings ist der Verfasser des tractatus mit seiner Ansicht über die Bedeutung der Autonomie vereinzelt geblieben und der Begriff ist auf Grundlage der Auslegung, die ihm H. Bruning zuteil werden ließ, zur weiteren Anwendung gelangt. Es wurde unter Autonomie allgemein diejenige Befugnis verstanden, welche als das jus statuendi sive statuta condendi von den Juristen bezeichnet wurde, so bereits entschieden bei Malblanc[4]). Im Mittelalter hatte sich nämlich eine umfassende Lehre von den Statuta entwickelt, die sich auf jede Satzung außerhalb des gemeinen Rechts, d. h. desjenigen Rechts, welches auf dem Wege der Gesetzgebung nur durch die Reichsgewalt erzeugt werden konnte, also in gleicher Weise auf Land- und Stadtrechte und alle Formen genossenschaftlicher Satzungen bezog. Das jus statuendi war das Recht zur Aufstellung partikularrechtlicher Normen und begriff namentlich auch das landesherrliche Gesetzgebungsrecht in sich, welches man auf das imperium merum et mixtum und die jurisdictio zurückführte[5]). — In diesem weiten Sinne wurde ursprünglich auch die Autonomie aufgefaßt.

Aber mehr und mehr wurden sachlich die staatlichen Partikulargesetzgebungen von den körperschaftlichen Rechtssatzungen unterschieden und als zwei verschiedene Klassen von Statuten behandelt.

---

[1]) Beseler, System des gemeinen deutschen Privatrechts, I. Abt., § 26 Anm. 4.

[2]) J. Schilter, Praxis juris Rom. exercit. 1681, exerc. II, § 11 u. 12.

[3]) Gierke, Deutsches Privatrecht § 19 II S. 142.

[4]) Malblanc, Princ. § 62: autonomia Germanica.

[5]) Bartolus, ad L. Imperum D. de jurisdictione.

Seitdem sich dann die Landeshoheit in Deutschland immer selbständiger entwickelte und nachdem sie nach dem Westfälischen Frieden allgemein als Staatsgewalt anerkannt war, stellte man das von den Landesherren, allein oder unter Zuziehung der Landstände, ausgeübte Gesetzgebungsrecht den von gewissen landsässigen Körperschaften, anderen Verbänden und Gemeinden, erlassenen Rechtssätzen gegenüber und bildete demgemäß auch eine andere Terminologie heraus. Von jetzt ab bezeichnete man die Rechtsetzung der Landesherren ausdrücklich als „Gesetzgebung", während man den Begriff des „jus statuendi sive statuta condendi" oder „die Autonomie" lediglich für die einzelnen Verbänden, insbesondere den Gemeinden, vorbehaltene Befugnis, Statute zu erlassen, beibehielt. Jetzt wurde also unter Autonomie das durch die Staatsgewalt beschränkte Recht gewisser Körperschaften, sich selbst Recht zu setzen, verstanden. Vgl. darüber Boehmer[1]) und Riccius[2]).

Diese an sich feste Begriffsbestimmung wurde aber wieder verdunkelt und der Begriff selbst ein unklarer dadurch, daß man diejenigen Verfügungen als Autonomie auffaßte, welche Privatpersonen durch Rechtsgeschäfte, sei es zweiseitige oder einseitige, über ihre Rechtsverhältnisse treffen, und durch welche sie die Rechtsregeln abändern konnten[3]). Damit wurde der Autonomie ihre Bedeutung als Rechtsquelle genommen, da durch Handlungen der bezeichneten Art keine Rechtsregeln mehr gesetzt, sondern nur einzelne individuelle Rechtsverhältnisse geordnet werden konnten.

Mit dieser Begriffsverwirrung Hand in Hand ging eine fortdauernde Zurückdrängung der echten Autonomie. Während ursprünglich im Mittelalter gemäß der altgermanischen Rechtsauffassung jedem anerkannten Verband die Befugnis zustand, sich selbst sein Recht zu setzen, wenn er nur nicht in das Recht des höheren Verbandes eingriff, suchte später die mehr und mehr erstarkende Staatsgewalt dieser Befugnis immer engere Schranken zu ziehen. Weiter ging ihr Streben dahin, die Gültigkeit der Statuten von einer staatlichen Genehmigung abhängig zu machen, ja sogar die Autonomie ganz zu beseitigen. Als dann auch noch in der Rechtswissenschaft die Richtung, welche dem

[1]) Justus Henning Boehmer, Exercitationes ad pandectas 1; exerc. XV cap. 2 § 2 ff., insbesondere § 36. Hannover und Göttingen 1764.

[2]) Riccius, Zuverlässiger Entwurf von Stadtgesetzen 1740, Buch II, Hauptst. 1, insbes. § 5 und Hauptst. 2 §§ 1, 2 und 3.

[3]) So z. B. Thibaut, System des Pandektenrechts 1 §§ 22, 23. Jena 1834.

Staate das alleinige Gesetzgebungsrecht beilegte und jede echte Autonomie leugnete, immer mehr die Oberhand gewann, wurde das Satzungsrecht als das durch die Staatsgewalt beschränkte Recht gewisser Korporationen, Statuten zu erlassen, angesehen.

Im neunzehnten Jahrhundert hat zwar die Autonomie noch viele Teile von ihrem früheren Geltungsbereiche verloren, andererseits aber sind ihr zu gleicher Zeit auch neue Machtgebiete erschlossen worden. Wenn sie auch im modernen Staat niemals die Bedeutung, die sie im Mittelalter hatte, besonders nicht im Privatrecht wiedererlangen kann, so hat sie trotzdem auch heute noch, aber in anderer Form, ihre große Bedeutung als Rechtsquelle und entfaltet eine große schöpferische Kraft. Aus diesem Grunde hat auch die deutsche Rechtswissenschaft sich wieder mit dem Begriff der Autonomie beschäftigt und ihn in seiner jetzigen Bedeutung festzustellen versucht. Allerdings steht der Begriff keineswegs unbestritten fest.

II. Die Begriffsbestimmungen der verschiedenen deutschen Rechtsgelehrten der Neuzeit und die einzelnen Merkmale der Autonomie.

a) Die Begriffsbestimmungen der verschiedenen deutschen Rechtsgelehrten.

Eine bestimmte Begriffsfeststellung des Wortes „Autonomie" hat zuerst Puchta in seinem Gewohnheitsrecht[1]) gegeben. Er definiert aaO.:

> „Autonomie ist das gewissen der Staatsgewalt unterworfenen Personen, also ihnen als einzelnen, zustehende Recht, durch Privatdispositionen wirkliche Rechtssätze hervorzubringen, sei es auch, daß die Wirkung derselben im Vergleiche mit dem Produkte der eigentlichen Rechtsquellen in mancher Hinsicht beschränkt wäre."

Diese Begriffsbestimmung ist aber nicht einwandfrei; sie leidet entsprechend dem von früherher (vgl. oben S. 4) überlieferten Sprachgebrauch an dem Mangel, daß unter der Autonomie auch die Dispositionsbefugnis der Privaten als solcher verstanden wird. Ebenso gesteht Wilda[2]) die Autonomie den einzelnen Individuen zu, aber er beugt jeder Begriffsverwirrung dadurch vor, daß er sofort zwischen der Privatautonomie und der Autonomie der Gemeinden unterscheidet. Hierbei spricht er mit aller Bestimmtheit aus, daß die erstere nicht als ein Recht der Selbstgesetzgebung bezeichnet werden dürfe, daß vielmehr

[1]) Puchta, Das Gewohnheitsrecht I. Teil S. 159. Erlangen 1828.
[2]) Wilda in Weiskes Rechtslexikon, 1839, S. 539 ff.

Rechtssätze nur von einer Gesamtheit als solcher ausgehen könnten, und auf dieser Grundlage definiert er dann[1]):

„Die Autonomie, insofern sie Gesamtheiten zukommt, wird nicht mit Unrecht das Recht der Selbstgesetzgebung genannt."

Ähnlich sind dann alle anderen Begriffsbestimmungen, so definiert Beseler[2]):

„Die Autonomie ist die gewissen Korporationen zustehende Befugnis, sich innerhalb des von ihnen beherrschten Kreises oder doch für ihre besonderen Angelegenheiten nach freiem Ermessen ihr eigenes Recht zu setzen."

In demselben Sinne haben sich auch andere Schriftsteller ausgesprochen, so Brunner[3]):

„Autonomie (Recht der Selbstsatzung) ist die Befugnis gewisser Korporationen, zur Regelung ihrer inneren Angelegenheiten verbindliche Normen aufzustellen."

Wenn Brunner aaO. dann aber erklärt:

„In weiterer Anwendung wird unter Autonomie nicht bloß das Recht der Selbstsatzung, sondern auch das der Selbstverwaltung verstanden",

so ist diese Ausdehnung des Begriffes entschieden falsch und kann nur wieder zur Verwirrung führen. Selbst wenn man entsprechend dem damaligen Sprachgebrauche unter Selbstverwaltung die Selbständigkeit der Kommunalverbände in der Verwaltung ihrer Angelegenheiten versteht, so handelt es sich dabei doch immer nur um ein Verfügen über die Güter und Machtmittel der genannten Verbände nach Maßgabe der bestehenden Gesetze. Die Selbständigkeit in der Verwaltung hatte nur die Befreiung der Verbände von der staatlichen Oberaufsicht bei der Verwaltung ihrer Angelegenheiten zum Gegenstande, sie hatte nur das Recht gewährt, durch eigene Beamte die Geschäfte führen zu lassen, nicht aber bei der Geschäftsführung von den bestehenden Gesetzen abzuweichen und neue Normen aufzustellen. Es handelt sich also bei der Selbstverwaltung nur um Anwendung des geltenden Rechts. Die Autonomie hat aber nicht die Anwendung bestehender Rechtsnormen, sondern stets und allein die Schaffung neuer Rechtsnormen zum Gegenstande.

Annähernd richtig ist die Begriffsbestimmung Eichhorns[4]), welcher sagt:

[1]) Wilda, aaO. S. 546.
[2]) Beseler, System des gemeinen deutschen Privatrechts 1. Abt. § 26.
[3]) Brunner in Holtzendorffs Rechtslexikon, 3. Aufl. 1880 S. 218.
[4]) Eichhorn, Einleitung in das deutsche Privatrecht, 5. Aufl. 1845, § 25.

„Die Autonomie äußert sich

1. durch Aufstellung besonderer Normen, welche bald vermöge einer im Privatrecht gegründeten Gewalt über andere festgesetzt werden können, bald durch Vertrag, selbst stillschweigend, mithin auch durch Observanz entstehen und dann die Kontrahenten und ihre Erben entweder allein nach der gewöhnlichen Beschaffenheit eines Vertrages binden oder auch gegen dritte Personen Wirkungen äußern und sich in dieser Hinsicht der Eigenschaft wahrer Gesetze nähern können,
2. durch Unterwerfung unter fremde Gesetze."

Hieran ist aber m. E. der Gedanke gänzlich verfehlt, daß die Normen der Autonomie auch durch Vertrag festgesetzt werden können; denn die Festsetzungen, die aus Verträgen entstehen, sind keine Rechtsnormen mehr, d. h. Bestimmungen, durch die auch dritte Personen, sowohl die gegenwärtigen wie auch die zukünftigen gebunden werden, sondern es sind nur Privatdispositionen, welche allein für diejenigen, welche sie gerade zustande gebracht haben, nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechts über die Verträge gelten. Eichhorn gibt in seiner Definition selbst zu, daß die Normen „die Kontrahenten entweder allein nach der gewöhnlichen Beschaffenheit eines Vertrages binden", das steht aber nach den obigen Ausführungen mit dem Begriff „Normen" in Widerspruch. Ebenso falsch ist es, wenn Eichhorn sagt:

„Die Autonomie äußert sich 2. durch Unterwerfung unter fremde Gesetze."

Denn das Unterwerfen unter fremde Gesetze kann man niemals „Autonomie" nennen, dem widerspricht schon das Wort selbst und die ganze Entwicklung, die der Begriff in der Rechtswissenschaft genommen hat. Richtig sind dagegen die Begriffsbestimmungen von Brinz[1]) und Stobbe[2]), der letztere definiert:

„Die Autonomie ist die Befugnis gewisser Kreise im Staat, Rechtsnormen zu setzen;"

---

[1]) Brinz, Lehrbuch der Pandekten II. Abt., 1860, § 229 S. 1016 ff.: „Autonomie — wie man die noch innerhalb der Staatsgesetze mögliche Gesetzgebung nennt — ist ein wesentliches Attribut der Korporation, jedoch nur ein Produkt aus ihren zwei Grundelementen, der Freiwilligkeit und der Universalität. Was immer für Staaten es duldeten oder begünstigten, daß einzelne Bürger über sie selbst hinaus reichende Vereine gründeten, die mußten diesen auch Autonomie, Selbstgesetzgebung innerhalb des jus publicum, gewähren." — Brinz wendet sich auch — und mit Recht — gegen den Mißbrauch, die Selbstverwaltung als Autonomie zu bezeichnen, indem er sagt (aaO.): „Selbstverwaltung ist in Wahrheit nicht mehr Autonomie (Selbstgesetzgebung)".

[2]) Handbuch des deutschen Privatrechts, 3. Aufl. 1893, § 19.

ferner die von Thöl[1]), Windscheid[2]), Pfaff und Hofmann[3]), der die Definition Windscheids einfach übernommen hat.

Der Standpunkt der älteren Theorie, wonach die Autonomie als Rechtsquelle überhaupt nicht anerkannt wird, ist noch von v. Gerber[4]) vertreten. Er sagt:

„Autonomie ist nichts anderes als ein unjuristischer Ausdruck für die größere oder geringere Handlungsfähigkeit und Dispositionsbefugnis gewisser Personen und Genossenschaften in Rücksicht auf den durch das bestehende Recht nachgelassenen Spielraum — ein Ausdruck, der zur Vermeidung von Unklarheiten und Mißverständnissen aus der Rechtssprache überhaupt verbannt werden sollte."

v. Gerber kommt zu diesem Resultat auf Grund einer historischen Untersuchung, indem er der Ansicht ist, daß die gesetzgebende Gewalt des Staates die der anderen politischen Gewalten, insbesondere die der Gemeinden, unterworfen und keine andere mehr geduldet habe. Die Tätigkeit der Gemeinden habe weder in der Verwaltung des Gemeindevermögens (Abschluß von Kauf- oder Pachtverträgen) noch in der Anordnung sonstiger Gemeindeangelegenheiten (Aufnahme neuer Bürger) irgendwie den Charakter einer Rechtserzeugung. Nirgends in den sämtlichen neueren Gemeindeordnungen begegne man bei den den Gemeinden gewährten Befugnissen der Gewalt, Rechtssätze hervorzubringen, sondern nur einer mehr oder weniger unabhängigen Befugnis zum Abschluß von Rechtsgeschäften.

Wenn v. Gerber ausführt, die gesetzgebende Gewalt des Staates habe die der anderen politischen Gewalten unterdrückt und keine andere mehr neben sich geduldet, so gibt er damit indirekt zu, daß ursprünglich auch andere politische Gewalten eine gesetzgebende Macht gehabt haben. Was die Unterdrückung und Nichtduldung von seiten der Staatsgewalt betrifft, so kann ich v. Gerbers Ansicht über diese Frage nicht teilen.

---

[1]) Einleitung in das deutsche Privatrecht, 1851, § 49: „Die Autonomie ist eine neben der Gesetzgebung des Staates bestehende untergeordnete Gesetzgebung".

[2]) Windscheid, Lehrbuch des Pandektenrechts, 5. Aufl. 1879, § 19: „Die Gesetzgebung ist Attribut des Staates. Es kann aber vorkommen, daß für einen engeren Kreis ein Wille, welcher nicht Staatswille ist, Rechtsnormen zu begründen imstande ist. In diesem Falle spricht man von Autonomie."

[3]) Pfaff und Hofmann, Kommentar zum österr. allgem. bürgerl. Gesetzbuche, 1877, S. 251 III.

[4]) v. Gerber, Arch. f. ziv. Prax. 37 62.

Zwar ist mit der Erstarkung der Staatsgewalt in den einzelnen Gebieten und mit der Neigung zur Uniformierung und Beseitigung der Besonderheiten die Ausübung der Autonomie beschränkt und teilweise der staatlichen Aufsicht unterworfen worden, es ist auch die Gültigkeit autonomer Bestimmungen von der staatlichen Bestätigung abhängig gemacht worden, damit steht aber die Autonomie — das Recht der Selbstgesetzgebung — nicht in Widerspruch und dadurch ist sie nicht etwa in ihrem Wesen verändert worden. Denn sie hat ihren juristischen Grund in der ausdrücklichen Verleihung oder der stillschweigenden Duldung seitens des Staates; sie besteht nicht aus eigener Kraft, sondern durch Ableitung von der Staatsgewalt. Durch eine Beschränkung des Umfanges seitens dieser wird daher ihre Eigenart und ihr Grundzug, objektive Rechtsnormen zu schaffen, nicht berührt. Eine völlige Unterdrückung der Autonomie durch den Staat hat aber niemals stattgefunden, sondern sie ist nur manchen Kreisen, die sie bisher ausgeübt hatten, entzogen und rücksichtlich mancher Materien unterdrückt worden.

Gegen die Ausführungen v. Gerbers hat sich auch K. Maurer[1]) mit aller Schärfe gewandt; er führt etwa folgendes aus[2]):

> „Wenn bei Erlaß von Willküren seitens der Kommunen die Genehmigung des Kaisers oder der Landesherren eingeholt zu werden pflegte, so wollte man nur ein Anerkenntnis, daß durch das Statut die Rechte des Herrn nicht verletzt seien, haben, nicht etwa erst demselben rechtsverbindliche Kraft verschaffen,"

und ferner (aaO. S. 264) erklärt er:

> „Trotz des Strebens, den Gemeinden alle Freiheit der Selbstverwaltung zu nehmen und dann ihnen auch ihre Selbstgesetzgebung zu entziehen, ist anzuerkennen, daß den Stadt- und zum Teil sogar den Landgememeinden einige Autonomie, wenn auch in noch so beschränktem Umfange, nicht selten belassen wurde, z. B. in Bezug auf die Organisation ihrer eigenen Verfassung, bezüglich ihrer Besteuerung und dergleichen mehr; die staatsrechtliche Wichtigkeit des Gemeindewesens hat zwar die staatsrechtliche Feststellung der Grundzüge seiner Organisation zur Folge; damit ist aber der Spielraum der Gemeindeautonomie eben nur verengert, aber keineswegs notwendig ganz ausgeschlossen."

---

[1]) Maurer, Kritische Überschau 2 Nr. 8.

[2]) aaO. S. 243 ff.

Diese Darlegungen Maurers sind durch die Erwiderung v. Gerbers[1]) nicht entkräftet worden. Bezüglich der Bedeutung der Frage über die Autonomie der Gemeinden erklärt er, daß er zu den Darlegungen im Archiv nichts weiter hinzuzufügen habe, da die den Gemeinden jetzt noch zustehenden Dispositionsrechte nichts weiter seien, als entweder die Befugnis freier Vermögensverwaltung oder das Recht zu obrigkeitlichen Verfügungen, welche die Gemeindebehörden als lokale Verwaltungsstellen auf der Grundlage der bestehenden Staatsverfassung vorzunehmen das Recht und die Pflicht hätten.

Noch einmal in seinem Buch über das Privatrecht hat sich v. Gerber mit aller Schärfe dafür ausgesprochen, daß es heutzutage keine Autonomie des hohen Adels, der ehemaligen reichsunmittelbaren Ritterschaft, der Gemeinden und sonstigen Genossenschaften mehr gebe[2]). Aber auch diese Ausführungen, die im wesentlichen wieder darauf hinausgehen, daß in dem heutigen Staate, der alle ihm prinzipiell zustehenden Aufgaben übernommen habe, die Ausübung der Gemeindegewalt nur den Charakter der Verwaltung und Vollziehung nach Maßgabe der in den Landesgesetzen enthaltenen Bestimmungen habe, sind nicht stichhaltig und können schon durch die oben angegebenen Darlegungen als widerlegt angesehen werden, da sie eigentlich auch nur eine Wiederholung der im Archiv bereits ausgesprochenen Gedanken enthalten.

Ebenfalls einen ganz eigenartigen Standpunkt bezüglich des Begriffs „Autonomie" nimmt Regelsberger ein. Er schreibt[3]):

„Autonomie wird genannt:

A. Die Regelung eines einzelnen Rechtsverhältnisses durch Rechtsgeschäft, die Privatautonomie;

B. die Gesetzgebungsgewalt von Staaten, welche als Glieder eines größeren staatlichen Verbandes zugleich der Gesetzgebungsgewalt des höheren Verbandes unterworfen sind;

C. die Rechtsetzungsbefugnis körperschaftlicher Verbände und ähnlicher geschlossener Kreise mit Beschränkung auf ihre inneren Angelegenheiten."

---

[1]) v. Gerber in Jahrbücher für die Dogmatik 3 411 ff.

[2]) v. Gerber, System des deutschen Privatrechts, 14. verb. Aufl. 1882, § 29 S. 70.

[3]) Regelsberger, Pandekten, 1893, § 24.

Was den Punkt A anlangt, so ist bereits oben (S. 4) dargelegt worden, daß und inwiefern diese Ansicht falsch ist. Gegen die Auffassung, als ob auch Einzelpersonen Autonomie zustehen könnte, wendet sich auch Gengler[1]), indem er schreibt:

„Es muß unter Autonomie die den körperschaftlichen Verbindungen im Staate — niemals also physischen Einzelpersonen — innewohnende Befugnis verstanden werden, die in ihren Wirkungskreis fallenden Verhältnisse und inneren Angelegenheiten auf eine nicht nur ihre Glieder, sondern unter Umständen auch dritte Personen verpflichtende Weise durch eigenwillig geschaffene oder angenommene, jedoch mit der öffentlichen Rechtsordnung vereinbare Normen dem jeweiligen Bedürfnis gemäß zu regeln."

Bezüglich des Punktes B der Definition Regelsbergers möchte ich die Verwendung des Begriffes „Autonomie" in dieser Bedeutung ebenfalls für falsch halten. Allerdings hat ursprünglich, d. h. bei den Griechen, Autonomie die gleiche Bedeutung wie die Souveränität gehabt (vgl. S. 1), und auch in der deutschen Rechtswissenschaft ist noch das Wort Autonomie, wie oben S. 3 dargelegt ist, für die landesherrlichen Gesetzgebungen gebraucht worden. Aber schon nach dem Westfälischen Frieden ist hier eine scharfe Trennung eingetreten, indem gerade von dem Begriff Autonomie die Rechtsetzungen der Staaten unter dem Namen „Gesetzgebungen" abgezweigt wurden, so daß „Autonomie" nur für die, einzelnen Körperschaften zustehende, Befugnis, Statute zu erlassen, beibehalten wurde. Auf die Gesetzgebung der Staaten ist der Begriff niemals mehr ausgedehnt worden, und es ist immer als ein Charakteristikum der Autonomie aufgefaßt worden, daß das durch sie gesetzte Recht nicht als Ausfluß des allgemeinen, des Staatswillens, angesehen wurde, sondern daß es gerade, um Autonomie zu sein, dem Willen eines Personenkreises, der nicht Staat ist, entstammen mußte. Um also einer nochmaligen Begriffsverwirrung, wie sie im Mittelalter bestanden hat, vorzubeugen, möchte ich den Gebrauch des Wortes „Autonomie" für Akte der staatlichen Gesetzgebung verwerfen.

Während also Regelsberger die Anwendung zu weit ausdehnt, wird andererseits die Tragweite der Autonomie von Roth[2]) nicht genügend gewürdigt, da er sie als bloße Regelwidrigkeit behandelt. Er sagt nämlich:

[1]) Gengler, Das deutsche Privatrecht, 3. Aufl. 1876, § 10.

[2]) Roth, System des deutschen Privatrechts, 1880, § 43.

„Ausnahmsweise kann einzelnen Personen oder Korporationen die Befugnis eingeräumt sein, für die ihrer Wirksamkeit unterworfenen Verhältnisse bindende Rechtsnormen zu erlassen (Autonomie)."

Ebenso wird die Bedeutung der Autonomie von Franken[1]) unterschätzt. Er schreibt aaO.:

„Gegenüber dem Satz, daß alle Privatgesetzgebung Staatssache sei, besteht aus älteren Zuständen aufrecht erhalten das anomale Institut der Autonomie, d. h. die Befugnis gewisser doch nicht als Glieder des staatlichen Gesetzgebungsapparates zu bezeichnender Kreise, Privatrechtsnormen aufzustellen, also die Befugnis einer — nicht wie von vielen übersetzt wird:

Selbstgesetzgebung — sondern — Privatgesetzgebung.

Weil dieses Institut Ruine eines gewesenen Aufbaues der öffentlichen Ordnung ist, ... deshalb fügt es sich in die prinzipiellen Linien der heutigen Anschauungen des öffentlichen Rechts nicht."

Die Neigung, die Autonomie so gewissermaßen als Überbleibsel längst überwundener Rechtszustände zu behandeln, geht doch zu weit; denn die Autonomie nimmt, wie sich aus den späteren Darlegungen ergeben wird, immer noch einen recht großen Raum im öffentlichen Recht ein. Franken kann nur dadurch zu einer solchen Unterschätzung gekommen sein, daß er die Autonomie nur als Zivilrechtsgesetzgebung auffaßt und sie als Quelle des öffentlichen Rechts leugnet, ebenfalls ein recht erheblicher Irrtum, wie noch weiter unten näher auszuführen sein wird.

Nach alledem ist Autonomie, wie auch schon das Wort selbst andeutet, nur in dem Sinne zu verstehen, daß durch sie wirkliches objektives Recht erzeugt wird. Das kraft Autonomie gesetzte Recht wird im Gegensatz zu dem vom Staate gesetzten Recht, dem Gesetze, als „Satzung" oder „Statut" bezeichnet.

Dieser letztere Ausdruck findet sich besonders bei den von den Verbänden des öffentlichen Rechts geschaffenen autonomen Rechtsnormen. — Bei der durch die Autonomie erfolgenden Rechtsetzung ist es ebenso gut wie bei der Gesetzgebung des Staates keineswegs notwendig, daß stets neue Rechtssätze begründet werden, sondern es genügt, daß schon bestehende, durch ihre ausdrückliche Anerkennung, größere Festigkeit und Sicherheit erlangen.

---

[1]) Franken, Lehrbuch des deutschen Privatrechts, 1894, § 6.

b) Die einzelnen Merkmale der Autonomie.

1. Die Autonomie können nur organisierte Gemeinschaften, die nicht Staaten sind, ausüben. Unorganisierte Gemeinschaften können deshalb keine autonomen Rechtssätze hervorbringen, weil die nötige Bindung der Mitglieder durch die Satzungen fehlt. Denn zur Autonomie ist unbedingt erforderlich, daß durch die von ihr geschaffenen Rechtssätze alle diejenigen, welche in der Körperschaft stehen, gebunden werden, und zwar nicht nach den Regeln der Verträge, sondern in der Art, daß demjenigen, welcher sich den Satzungen nicht fügen will, nur der Austritt aus der Körperschaft offen bleibt, ebenso wie dem mit den Gesetzen seines Staates unzufriedenen Bürger nur der Ausweg der Auswanderung gelassen ist. Mit anderen Worten, durch die Satzung muß die Gesamtheit der Körperschaft als solche und damit müssen alle ihre einzelnen Mitglieder — nicht allein diejenigen, welche die Satzung zustande gebracht haben —, die gegenwärtigen sowohl, als auch die nach Erlaß der Satzung eintretenden, gebunden werden.

Hierin liegt gerade das Merkmal, welches die Autonomie von der vertragsmäßigen Regelung unterscheidet, sie in den engen Kreisen ihrer Wirksamkeit der staatlichen Gesetzgebung gleichstellt und sie wirkliche Rechtsnormen setzen läßt.

2. Die Satzung muß sich innerhalb des Kreises halten, der von dem sie erlassenden Verbande beherrscht wird, d. h. sie darf zunächst die örtliche Grenze des Verbandes nicht überschreiten, sodann nicht Festsetzungen treffen wollen, die über den dem Verbande durch das Gesetz oder die Verfassung zugewiesenen Machtbereich hinausgehen. Den Hauptgegenstand der Satzungen machen die inneren Rechtsverhältnisse, sowohl die allgemeinen der betreffenden Körperschaft, als auch die mit der Mitgliedschaft verbundenen besonderen Rechtsverhältnisse aus. In Beziehung auf die allgemeinen Rechtsverhältnisse wird durch die Satzung ein neues Verfassungs- bzw. Verwaltungsrecht geschaffen. Dieses kann bei den Verbänden des öffentlichen Rechts nur als zum öffentlichen Recht gehörig gerechnet werden; denn es werden durch diese Satzung nicht die privaten Rechtsverhältnisse einer Einzelperson geregelt, sondern gerade die Rechtsverhältnisse des betreffenden Verbandes im ganzen, und zwar nicht die privaten, sondern die öffentlichrechtlichen Beziehungen des Verbandes. Mithin muß, da der Verband selbst dem öffentlichen Recht angehört, auch die von ihm zur Ordnung seiner öffentlichrechtlichen Beziehungen geschaffene Satzung dem öffentlichen Recht zugerechnet werden. — Dies hat Franken verkannt (vgl. oben S. 12).

Wenn durch die Satzung die mit der Mitgliedschaft verbundenen Sonderrechtsverhältnisse geregelt werden, so gehören diese Rechtssätze bei den Verbänden des öffentlichen Rechts ebenso dem öffentlichen Recht an wie alle anderen Statuten. Denn auch hier handelt es sich um Anordnungen über Rechte und Pflichten der Verbandsmitglieder, die diese eben in ihrer Eigenschaft als Verbandsmitglieder, die sie gegen den Verband haben. So sind z. B. die Statute über die Nutzungsrechte am Gemeindelande in den hohenzollernschen Landen als zum öffentlichen Recht gehörig zu erachten, denn durch die Ordnung der Allmandbenutzung werden Verfügungen über das Gemeindeeigentum und über die den Mitgliedern rücksichtlich der Teilnahme an den Nutzungen dieses Gemeindeeigentums zustehenden Rechte getroffen, und zwar werden sie von den Gemeindebehörden vermöge ihrer lokalobrigkeitlichen Stellung als Vorsteherin der öffentlichen Korporation der Gemeinde erlassen.

Der Autonomie ist an sich nicht die Macht gewährt, Rechtsverhältnisse der Verbandsangehörigen, die außerhalb des Verbandes und Verbandszweckes liegen, zu regeln. Diese Macht kann aber einem Verbande durch die staatliche Gesetzgebung erteilt werden, indem ihm durch diese gewissermaßen ein Teil der Staatsgewalt zur Ausübung übertragen wird. So werden z. B. durch Statute, welche nach § 120 Abs. 3 RGO. erlassen werden, auch Nichtmitglieder des Verbandes getroffen.

Es fragt sich, ob man die Rechtsetzung, die auf diesem Wege von den Verbänden geübt wird, überhaupt noch mit dem Namen „Autonomie" bezeichnen kann, da ja dieses so gesetzte Recht über den eigentlichen Herrschaftsbereich des Verbandes und den körperschaftlichen Zusammenhang hinausgreift. Rosin[1]) bezeichnet deshalb diese Art der Satzungsgewalt als „Delegation der gesetzgebenden Gewalt" oder als „Akte der staatlichen den Gemeinden delegierten Gesetzgebungsgewalt" und erklärt, daß sie sich „von den autonomen Rechtssätzen dadurch unterscheide, daß sie nicht auf dem eigenen Herrschaftsrecht der Genossenschaft über ihre Mitglieder, sondern auf dem Herrschaftsrechte des Staates beruhe". — Bei näherer Betrachtung stellt sich aber heraus, daß man auch diese Satzungen noch als „autonome" bezeichnen darf; denn alle diese Festsetzungen beruhen auf dem Gedanken einer Erweiterung der Herrschaftsrechte des Verbandes auf alle mit dem Verbandsgebiet irgendwie

[1]) Rosin, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft, 1886, S. 187 und Anm. 24 auf S. 187.

verbundenen Personen, unabhängig davon, ob sie auch Mitglieder des betreffenden Verbandes sind. Da also diese Satzungen doch wieder die Gebietshoheit des Verbandes, wenn man so sagen will, als Grundlage haben, so darf man auch hier von „Autonomie" sprechen. Dagegen kann man zweifellos die Polizeiverordnungen, welche die Gemeinden oder andere Verbände des öffentlichen Rechts auf Grund der ihnen durch die Staatsgesetze erteilten besonderen Ermächtigung erlassen, nicht mehr als autonome Rechtssätze bezeichnen. Wenn Gierke[1]) auch diese Polizeiverordnungen mit dem Namen Autonomie bzw., wie er schreibt, „erweiterte Autonomie" bezeichnet, so ist dagegen zunächst und in erster Linie anzuführen, daß die Polizeiverordnungen gar nicht von den Verbänden als solchen unter Mitwirkung der sonst beim Erlaß von Satzungen tätigen Faktoren, nämlich der Mitgliederversammlung und des Vorstandes, sondern nur von ihren Vorsitzenden erlassen werden, und zweitens, daß diese Personen dann gar nicht als Organe bzw. Vertreter des Verbandes, sondern in ihrer Eigenschaft als Staatsbeamte handeln, daß also eigentlich der Verband gar nicht diese Verordnungen schafft, sondern der Staat durch sein Organ, das vielleicht zufällig mit dem Vorsteher des Verbandes identisch, vielfach aber auch vom Staat als besonderer Staatsbeamter bestellt ist. Aus diesem Grunde ist der Ausdruck „Autonomie" für dergleichen Satzungen m. E. verfehlt und zu verwerfen.

3. Wenn oben (S. 13) gesagt ist, die Satzung muß sich innerhalb des von ihr beherrschten Kreises halten, so liegt zwar inhaltlich schon darin, daß die Satzung sich mit den Staatsgesetzen nicht in Widerspruch setzen darf, jedoch soll dies der größeren Klarheit halber hier noch besonders hervorgehoben werden. Sobald die Statute Anordnungen, die nicht mit den Staatsgesetzen in Einklang stehen, festsetzen, sind sie ungültig; denn sie haben ihre verbindliche Kraft als Rechtsnormen nicht aus eigener Macht, sondern nur insoweit, als die Staatsgesetze ihr diese Kraft gelassen bzw. neu zugestanden haben. Für diese Ansicht, daß die autonomen Rechtssätze nur gültig sind, wenn sie sich innerhalb der Grenzen halten, die ihnen durch die Staatsgesetze gezogen sind, sprechen sich noch aus: Rosin[2]), Eichhorn[3])

[1]) Gierke, Deutsches Privatrecht § 19 IV 3a.

[2]) Rosin, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft, 1886, § 14 S. 181 und 182.

[3]) Eichhorn, Einleitung in das deutsche Privatrecht, 5. Aufl. 1845, § 25: „Die Grenzen, innerhalb welcher sich die Autonomie bewegen darf, sind durch die bürgerlichen Gesetze gegeben."

sowie Brinz[1]), während Regelsberger[2]) die Frage, ob Autonomie sich auch im Gegensatz zu den Staatsgesetzen bilden könne, unentschieden läßt, denn er schreibt:

„Selbst abgesehen von der heiklen Frage, ob sich nicht im Widerspruch mit dem staatlichen Willen Recht, wenn auch nicht vor den Gerichten des Staates, verfolgbares Recht bilden könne, so ..."

4. Für das Zustandekommen autonomer Satzungen gelten ungefähr die gleichen Bestimmungen wie für das von Gesetzen. Es ist zunächst eine Abfassung der Norm durch das zuständige Organ erforderlich. Dieses kann in den verschiedenen Verbänden verschieden sein. Vielfach und regelmäßig wird es die Mitgliederversammlung sein, die zur Aufstellung der Statuten berufen ist. Bei der Beschlußfassung über Satzungen werden entweder die allgemeinen Bestimmungen über Beschlüsse dieser Versammlung in Anwendung kommen, oder aber es können auch strengere Regeln von dem Verbande dafür aufgestellt sein.

Bei größeren Verbänden wird natürlich schon wegen der damit verbundenen Schwerfälligkeit und Verschleppung der Geschäfte nicht die Mitgliederversammlung, sondern eine Vertreterversammlung mit der Abfassung der Satzungen betraut sein. Diese kann wieder aus mehreren Teilen bestehen, wie es z. B. in der Regel bei den Gemeinden der Fall ist, dem eigentlichen Vorstande und der Vertretung. Alsdann ist zum Zustandekommen einer Satzung ein übereinstimmender Beschluß beider Teile erforderlich. Ferner ist in sehr vielen Fällen zur Gültigkeit autonomer Satzungen eine staatliche Genehmigung bzw. Bestätigung nötig.

Das Erfordernis dieser staatlichen Genehmigung bzw. Bestätigung spricht nicht gegen das Wesen der Autonomie, denn die staatliche Bestätigung macht die autonome Satzung noch nicht zum staatlichen Gesetz[3])[4]).

Es ist etwas anderes, ob der Staat die Rechtsnorm tatsächlich festgestellt oder ihr nur Raum gibt; dadurch, daß etwas unter Nichthinderung der übergeordneten Macht geschieht, wird dies noch nicht

---

[1]) Brinz, Lehrbuch der Pandekten II. Abt., 1860, § 229 S. 1016 ff.: „Autonomie — wie man die noch innerhalb der Staatsgesetze mögliche Gesetzgebung nennt — ist ein wesentliches Attribut der Korporation ..."

[2]) Regelsberger, Pandekten, 1893, § 24.

[3]) RG. 23 28.

[4]) Gierke, Deutsches Privatrecht § 19 V 3.

ihr Werk. Zweifellos wird die Satzung durch die Genehmigung da nicht zum staatlichen Gesetz, wo die Bestätigung vom Staate auf Grund seiner oberaufsichtshabenden Gewalt erteilt wird. Allerdings könnten Zweifel entstehen, wenn die Genehmigung nur unter Mitwirkung der Gesetzgebungsorgane des Staates erteilt wird. Aber erstens kommt ein solcher Fall wohl kaum vor — wenigstens ist mir ein solcher nicht bekannt — und deshalb ist diese Frage ziemlich gegenstandslos. Zweitens kann selbst in einem solchen Falle die Satzung deshalb nicht als staatliches Gesetz angesehen werden, weil sie nicht als Ausfluß des Staatswillens, wie es beim Staatsgesetz erforderlich ist, angesehen werden kann, da sie nur dem Willen des Personenkreises entstammt, welcher sie sich gesetzt hat.

Da die Bestätigung eigentlich eine Verwaltungshandlung ist, die dem Staate aus der ihm über sämtliche Körperschaften zustehenden Hoheit zufließt, wird sie in der Regel auch nur von den Verwaltungsorganen vorgenommen. Diese sind dabei nur befugt, entweder das Statut so, wie es ist, zu genehmigen oder die Genehmigung zu versagen, irgendwelche Änderungen können sie nicht vornehmen.

Eine Verkündung, wie sie bei den Gesetzen vorgesehen ist, ist für die Statuten im allgemeinen nicht vorgeschrieben, und es kann die Publikation, falls keine besondere gesetzliche Bestimmung besteht, nicht als ein notwendiges Erfordernis der Gültigkeit erachtet werden[1]). Dagegen ist zum Inkrafttreten und damit die Satzung Dritten gegenüber verbindliche Kraft hat, eine Kundmachung erforderlich, die geeignet ist, die Satzung zur Kenntnis aller Beteiligten zu bringen[2]).

Eine bestimmte Form für diese Bekanntmachung ist in der Regel bei den Satzungen nicht vorgesehen. Allerdings bestehen für manche Statuten ganz genaue Vorschriften über die Veröffentlichung, die, wenn sie verletzt werden, zur Folge haben, daß das Statut völlig ungültig ist, vgl. z. B. § 142 RGO., §§ 12 und 15 des Gesetzes betreffend die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften vom 2. Juli 1875 (GS. S. 561).

5. Die autonomen Satzungen stellen wirkliches objektives Recht dar.

Was ihre Anwendung und Auslegung anlangt, so kommen im allgemeinen hierfür dieselben Regeln zur Anwendung, welche für die

[1]) RG. vom 6. Dezember 1886 in GruchotsBeitr. **31** Nr. 23 S. 425ff.
[2]) RG. **42** 314.

Anwendung und Auslegung der Gesetze maßgebend sind, jedoch mit der Einschränkung, daß die Gerichte stets das Recht und die Pflicht haben, zu prüfen, ob sich die autonome Rechtsnorm innerhalb der Grenzen der Zuständigkeit des Verbandes hält, und daß sie jede Satzung, die diese Grenzen überschreitet, als nichtig behandeln müssen [1]).

Als Resultat all dieser Erwägungen möchte ich für Autonomie folgende Begriffsbestimmung vorschlagen:

Autonomie ist die gewissen organisierten Verbänden, die nicht Staaten sind, zustehende Befugnis, innerhalb des von ihnen beherrschten Kreises und im Rahmen der Staatsgesetze zur Regelung ihrer besonderen Verhältnisse verbindliche Rechtsnormen aufzustellen.

Nachdem so der Begriff der Autonomie festgestellt ist, soll im folgenden untersucht werden, inwieweit die preußischen Städte nach den Bestimmungen der verschiedenen Städteordnungen und einiger unmittelbar hiermit in Zusammenhang stehender Gesetze zum Erlaß autonomer Vorschriften berechtigt sind.

Erstes Kapitel.

§ 2. Geschichte der Autonomie der Städte.

I. Städte sind Ortsgemeinden, die seit alters, d. h. schon zur Zeit des Erlasses der Städteordnung Stadtrecht haben, sowie diejenigen, denen durch königliche Verordnung Stadtrecht verliehen wird [2]). Vgl. ALR. II Tit. 8 §§ 86 und 87.

Die Städte sind zunächst Ortsgemeinden, d. h. öffentlichrechtliche Korporationen mit selbständiger Rechtssphäre, denen aber auch umfassende staatliche Hoheitsrechte zur Ausübung übertragen sind. Und zwar sind die Städte solche Ortsgemeinden, denen das Stadtrecht zusteht, d. h. die das Recht auf eine den Gesetzen über das Städtewesen entsprechende Verfassung und Verwaltung haben, mit anderen Worten, in denen eine der verschiedenen Städteordnungen gilt. Der Unterschied von den Landgemeinden beruht im wesentlichen darauf, daß die Städte eine eigentümliche Verfassung, eben die Städteverfassung, haben. Die Eigentümlichkeiten dieser Städteverfassung bestehen in einer freieren Gestaltung des ganzen Gemeindelebens und in der größeren und ausgedehnteren Selbständigkeit in der Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten. Diese

[1]) RG. **10** 129 und SeuffA. **31** Nr. 198.

[2]) Vgl. Loening, Lehrbuch des Verwaltungsrechts S. 155. Leipzig 1884.

größere Freiheit ist wiederum bedingt durch die tatsächlichen Verhältnisse, welche die Stadtgemeinden von den Landgemeinden unterscheiden. Während die Landgemeinden hauptsächlich auf die landwirtschaftliche Nutzung des Grund und Bodens angewiesen sind, treiben die Einwohner der Städte vorzugsweise Handel, Gewerbe, Industrie, Kunst und Wissenschaft; dies bringt natürlich einen viel regeren Verkehr mit sich und hat eine bedeutend größere Bevölkerungsbewegung zur Folge. Diese begründen wieder das Bedürfnis nach einer freieren Gestaltung des Gemeindelebens, welchem durch die Städteverfassung Rechnung getragen wird. Diese Ausführungen finden ihre gesetzliche Bestätigung im § 9 StO., wo es heißt:

„Die Stadtgemeinden sind Korporationen; denselben steht die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes zu."

II. Die städtische Autonomie hat sich zusammen mit der Ausbildung der Ratsverfassung entwickelt. Seit dem Ende der Karolinger war die Gesetzgebung im Reiche nur wenig tätig und auch nach Entstehung der Territorien wurde sie in diesen nur in höchst beschränktem Umfange ausgeübt. Die Volksrechte (leges barbarorum) wurden infolge der tiefgreifenden Änderung der staatlichen und sozialen Verhältnisse (Einfluß des Lehnwesens, Ständeverschiebungen und Ausbildung der Territorien) unpraktisch und gerieten allmählich in Vergessenheit; die Fortbildung des Rechts übernahm dann allein das Gewohnheitsrecht. Dieses reichte aber nicht überall aus, um die Rechtsverhältnisse durch feste Rechtsnormen zu beherrschen, es waren daher ausdrückliche Feststellungen über das anzuwendende Recht unentbehrlich. Hier setzte die Gewalt des Rats der Städte ein, indem sie zur Fortbildung und Ergänzung des Gewohnheitsrechts Normen für die Rechtsverhältnisse in ihrem Bezirk erließ. Da in dem unentwickelten feudalen Territorialstaat die Kommunalgewalt allmählich die Bedeutung einer lokalen Staatsgewalt erlangte, wurde aus der ursprünglich nur aushilfsweise tätigen Gesetzgebungsgewalt der Städte ein eigenes Recht, und dieses Recht hat sich in der Folgezeit ungemein reich entwickelt. Die Stadträte erließen mit oder ohne Zuziehung der Gemeinde zahlreiche Statuten hauptsächlich über die öffentlichen Verhältnisse in der Stadt, über die Verfassung und das Gebiet der inneren Verwaltung, insbesondere auch Anordnungen polizeilichen Inhalts; aber nicht genug damit, es wurden auch Festsetzungen über Strafrecht, Prozeß und Privatrecht von den

Stadträten getroffen[1]). Die Städte stellten gewissermaßen den Staat der neueren Zeit mit allen seinen Einrichtungen im kleinen dar[2]).

Es war im allgemeinen zum Erlaß von Statuten keine Einstimmigkeit erforderlich, sondern es genügte, wenn die Mehrheit sich für das Statut aussprach, indem der Wille der Mehrheit als Wille der Gesamtheit angesehen wurde[3]).

Das Recht der Autonomie war jedoch nicht sofort überall anerkannt, es wurde vielmehr vielen Städten erst von den Kaisern oder ihren sonstigen Herren (Bischöfen, Landesherrn usw.) besonders verliehen.

Die von den Städten festgesetzten Rechtsnormen haben vielfach eine weite Verbreitung erfahren und sind für unser deutsches Rechts-

---

[1]) Es sei hier erinnert an die Cöllner Statuten von 1437, die Frankfurter (a/M.) Reformation von 1509 bzw. 1578 und 1611, die Lübecker Statuten von 1586, die Hamburger Statuten von 1605 und das Stadtrecht von Lauenburg von 1599.

[2]) Über die von mehreren hannoverschen Städten auch noch im neunzehnten Jahrhundert auf dem Gebiete des Privatrechts ausgeübte Autonomie, nämlich über die Aufhebung von Retraktrechten und die Änderung von Ziehzeiten vergleiche folgende Verordnungen:

a) Hannover. VO. vom 12. Juli 1857: „Nachdem der Magistrat der Stadt Hildesheim unter Zustimmung der Bürgervorsteher die Aufhebung des in der Stadt Hildesheim bestehenden, auf Observanz und verschiedenen städtischen Ratsschlüssen beruhenden Retraktrechts oder Eintrittsrechts der Verwandten und Nachbarn (retractus ex jure consanguinitatis und ex jure vicinitatis) für dienlich erachtet und um Unsere landesherrliche Sanktion dieses Beschlusses geziemend nachgesucht hat, so verordnen Wir hierdurch die Aufhebung des vorerwähnten Retraktrechts."

b) Hannover. VO. vom 6. März 1858: „Nachdem der Magistrat der Stadt Osnabrück, unter Zustimmung der Bürgervorsteher, die Aufhebung des im Bezirke der Stadt Osnabrück bestehenden Retraktrechts oder Eintrittsrechts der Verwandten (retractus ex jure consanguinitatis) beschlossen und um Unsere landesherrliche Sanktion dieses Beschlusses nachgesucht hat, so verordnen Wir hierdurch die Aufhebung des vorerwähnten Retraktrechts im Bezirke der Stadt Osnabrück."

c) Hannover. VO. vom 26. August 1862: „Nachdem der Magistrat der Stadt Hannover Unsere landesherrliche Bestätigung des nachstehenden unter Zustimmung der Bürgervorsteher gefaßten Beschlusses wegen Abänderung der in dieser Stadt gewohnheitsrechtlich bestehenden Fristen für die Räumung der Mietwohnungen (Ziehzeiten) nachgesucht hat usw." Eine derartige VO. auch für Hildesheim vom 22. Oktober 1859, für Goslar vom 28. Dezember 1862 (siehe Kraut, Grundriß § 19 Ziff. 1—3).

[3]) Sachsenspiegel II 55; Tiroler Weisthümer I S. 268 Z. 1; S. 274 Z. 16 und Grimm, Weisthümer I 139, 149, 513.

leben von größter Bedeutung geworden, ja man kann sagen: Das Stadtrecht ist das allgemein geltende geworden. Ich erinnere nur an die bedeutendsten, das Magdeburger und Lübische Stadtrecht.

III. Neben dieser Entwicklung der Gemeinderechte wuchs aber auch die Landeshoheit allmählich empor. Die einzelnen Gemeinden wurden von der Landesgemeinde umfaßt und diese Umfassung gestaltete sich immer enger. Mit der immer wachsenden Erstarkung der Landeshoheit gewann auch die landesherrliche Gesetzgebung einen großen Einfluß auf die Autonomie der Städte. Rechte von Territorien und größeren Gebieten traten an die Stelle der Gemeinderechte, deren Fortbildung allmählich immer mehr ins Stocken geriet. Die aufstrebende moderne Staatsgewalt suchte der Satzungsgewalt feste Schranken zu errichten; die Gegenstände, welche fortan noch zu dem Kreis statutarischer Anordnungen gehörten, wurden mehr und mehr beschränkt, und es wurde vielfach die Kraft der Statuten von einer für unerläßlich erklärten staatlichen Bestätigung abhängig gemacht. Es galt jetzt allgemein als Regel, daß nur Ortspolizei und Gewerbe als zum Satzungsrecht gehörig angesehen wurden, wenn nicht die Berechtigung zu einer weitergehenden Autonomie nachgewiesen wurde.

Je mächtiger die Staatsgewalt wurde, desto enger und enger suchte sie die Schranken, die sie der Autonomie der Städte errichtet hatte, zu ziehen, ja es fehlte nicht an Versuchen, diese ganz zu beseitigen. Jedoch gelang dies nicht völlig, es blieb den Städten stets die Ausübung einer gesetzgebenden Gewalt, allerdings unter vielen Beschränkungen, insbesondere wurde allgemein die Gültigkeit autonomer Bestimmungen von der staatlichen Bestätigung abhängig gemacht.

IV. Nach dem ALR. II 8 §§ 115—118 konnten die Städte statutarische Anordnungen treffen, durch die ihre Organisation und Verwaltung geregelt wurden. Die Statuten mußten einen Gemeindebeschluß zur Grundlage haben und von der vorgesetzten Landespolizeibehörde bestätigt werden. Diese hatte das Recht, die Statuten im einzelnen abzuändern.

Im übrigen bestand aber eine weitgehende staatliche Bevormundung der Städte und deren Verwaltung. Durch die Reformgesetzgebung des Freiherrn vom Stein sollten die Städte von dieser Bevormundung befreit werden, und es sollte ihnen die Verwaltung ihrer Angelegenheiten durch von ihnen gewählte Behörden gewährt werden. — Bei den Verhandlungen über die Städteordnung galt es als eine selbst-

verständliche Voraussetzung, daß den Städten eine möglichst weitgehende Autonomie gegeben werden sollte. Über den Umfang dieser herrschte aber doch eine tiefe Meinungsverschiedenheit zwischen dem ostpreußischen Provinzialdepartement einerseits, dem Generaldepartement und der Generalkonferenz andererseits, und zwar wollte Schrötter, daß einige durch die Natur der Sache gebotene Schranken aufrecht erhalten würden, während Stein hiervon nichts wissen wollte[1]). Diese weitergehende Steinsche Ansicht ist dann in der Städteordnung zum Ausdruck gebracht.

V. Durch die Städteordnung vom 19. November 1808 (GS. 1806—1810 S. 324) wurde die Freiheit der Städte und eine fast völlige Unabhängigkeit in der Verwaltung ihrer wirtschaftlichen Angelegenheiten proklamiert. Es wurde ihnen eine selbständige Verfassung gegeben und den Bürgern eine Mitwirkung bei der Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten eingeräumt[2]).

Das oberste Aufsichtsrecht des Staates wurde in dem § 2 StO. darauf beschränkt, daß er die gedruckten Rechnungsextrakte oder die öffentlich darzulegenden Rechnungen der Städte über die Verwaltung ihres Gemeindevermögens einsah, die Beschwerden einzelner Bürger oder ganzer Abteilungen über das Gemeinwesen entschied, neue Statuten bestätigte und zu den Wahlen der Magistratsmitglieder die Genehmigung erteilte.

Bezüglich der Autonomie der Städte bestimmten die §§ 49—51 folgendes:

„§ 49. Privilegien und Konzessionen, welche der Stadtgemeine vom Staate erteilt sind, sowie auch die unter Genehmigung des Staates früher bereits abgefaßten Beschlüsse derselben und sonstigen Verfassungen dürfen den Bestimmungen dieser Ordnung nicht entgegenstehen und sollen nur insoweit, als dies nicht der Fall ist, gültig sein, zu dem Ende aber bei jeder Stadt in ein besonderes Statut zusammengetragen werden.

§ 50. In diesem Statut, welches der Magistrat des Orts entwirft, und worüber die Stadtverordneten sich erklären, soll zugleich näher bestimmt werden, welche Gewerbe von den Schutzverwandten der Stadt betrieben werden können, und welche das Bürgerrecht voraussetzen.

---

[1]) Vgl. Ernst Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, 1881, S. 347.

[2]) Vgl. Loening, Lehrbuch des Verwaltungsrechts S. 149.

§ 51. Das Statut selbst aber muß binnen drei Monaten nach Publikation dieser Ordnung zur Prüfung und Genehmigung der Landesbehörde gelangen und nach erfolgter Bestätigung desselben kann die Gemeine, ohne Vorwissen und Genehmigung des Staates, ebensowenig dieses Statut als die Ordnung selbst abändern, indem der Staat allein befugt ist, solche zur allgemeinen Norm für die Zukunft zu erklären oder aufzuheben."

Es wird hier stets nur von einem Statut gesprochen und bestimmt, daß es eine Zusammenfassung der Privilegien und Konzessionen, die der Stadt vom Staate verliehen sind, sowie der unter Genehmigung des Staates bereits früher gefaßten Beschlüsse und der sonstigen Verfassungen der Stadt darstellen sollte, sofern diese nicht mit der Städteordnung in Widerspruch ständen. Da hiernach der Zweck des Statutes der war, die besonderen Privilegien der Stadt und die sonstigen Verfassungen derselben auszudrücken, so sollte es ein Spezialgesetz sein, welches die individuellen Verhältnisse der Stadt darstellte und neben dem allgemeinen Gesetz als Norm für alle Einwohner der Stadt galt, soweit seine Bestimmungen nicht dem allgemeinen Gesetz entgegenstanden. Die Städteordnung regelte gewissermaßen die Verfassung und Verwaltung des städtischen Gemeinwesens nur im allgemeinen, während es dem Statut jeder Stadt vorbehalten war, die besondere Verfassung, Rechte und Einrichtungen der Stadt zusammenzufassen und zu ordnen, sofern diese nicht durch die Städteordnung aufgehoben waren. Das Statut mußte sich also innerhalb der Grenzen der Städteordnung halten, und es durften darin keine Festsetzungen getroffen werden, die nicht auf das innere Gemeinwesen Bezug hatten (vgl. auch Reskript vom 24. Mai 1809 in Rumpfs StO. 1834 S. 66).

In dem Zirkular-Reskript der Kgl. Regierung zu Potsdam vom 31. März 1836 an sämtliche Magistrate[1]) heißt es mit Bezug auf die im § 49 StO. erwähnten Privilegien, Konzessionen und besonderen Verfassungsnormen, daß hierfür nur in Betracht kämen:

1. solche Gegenstände, welche auf die Verfassung der Stadt von Einfluß sind und die Verhältnisse der Einzelnen zur Kommune, zwar nicht der Städteordnung zuwider, aber doch auf eine in derselben nicht vorgesehene Art, regulieren ..... Privatrechtliche Befugnisse, wie z. B. das Recht der Weide in einer Kgl. oder Privatforst ..... gehören dagegen nicht in dies Statut;

[1]) v. Kamptz, Ann. **20** 363.

2. solche Gegenstände, hinsichtlich derer die Städteordnung einen gewissen Raum für die besonderen Verhältnisse gelassen hat, wie z. B. in §§ 50, 53, 59, 70, 72.

Das Statut sollte weiter nach § 50 StO. nähere Bestimmungen darüber treffen, welche Gewerbe von den Schutzverwandten der Stadt betrieben werden konnten und welche das Bürgerrecht voraussetzten. Irgendwelche Beschränkungen bestanden in dieser Beziehung für die Autonomie der Städte nicht.

Die Statuten bedurften der Genehmigung der Landesbehörde; in dieser Beziehung bestimmte das Reskript des Ministers des Innern vom 19. Mai 1809 (Rumpfs StO. S. 66), daß die angefertigten Statuten von den Provinzialregierungen, mit deren Gutachten begleitet, dem Minister des Innern zur Bestätigung zu überreichen seien. — Abänderungen des Statuts konnten nach der ausdrücklichen Vorschrift des § 51 StO. nur mit Genehmigung des Staates erfolgen.

Bei der Einführung der Städteordnung vom 19. November 1808 in die mit derselben noch nicht versehenen Städte des provinzialständischen Verbandes des Königreichs Preußen und des provinzialständischen Verbandes des Herzogtums Schlesien, der Grafschaft Glatz und des preußischen Markgrafentums Oberlausitz bestimmte die KabO. vom 28. Februar 1832 (GS. S. 116) im § 18, daß in Erweiterung der im § 49 StO. den Stadtgemeinen erteilten Befugnis diese berechtigt sein sollten, durch das Statut in den Formen der Kommunalverwaltung diejenigen Abweichungen von den Vorschriften der Städteordnung, welche sie nach örtlichen oder sonst eigentümlichen Verhältnissen dem Interesse ihres Gemeinwesens notwendig oder nützlich erachten, insoweit zu treffen, als dadurch die Selbständigkeit der Bürgerschaft in ihrer Kommunalverwaltung als das Hauptprinzip der Städteordnung nicht gefährdet werde. Solche Statuten aber, durch die Bestimmungen der Städteordnung modifiziert wurden, sollten der königlichen Bestätigung bedürfen.

VI. Die hierdurch den in Betracht kommenden Gemeinden erteilte Befugnis ist offenbar eine Wirkung der revidierten Städteordnung vom 17. März 1831 (GS. S. 9). Diese hatte den unter ihre Herrschaft fallenden Städten eine bedeutende Erweiterung der Autonomie gebracht. Schon der § 1 StO. schrieb vor: „Die Verfassung der Städte beruhet auf gegenwärtiger Ordnung und auf besonderen Statuten für die einzelnen Städte". — Weiter bestimmte dann der § 2, daß jede Stadt ein Statut erhalten sollte, welches alle Vorschriften über die Verfassung

in sich begreifen mußte, die daselbst außer der Städteordnung gelten sollten. Der Inhalt des Statuts war teils ein obligatorischer, teils ein fakultativer. — Über den obligatorischen Inhalt des Statuts bestimmte der § 2 folgendes:

„Das Statut muß enthalten:

1. eine genaue Bestimmung aller Punkte, in Rücksicht welcher dieses Gesetz selbst Verschiedenheiten innerhalb gewisser Grenzen nachgelassen hat,
2. alle übrigen Punkte, welche noch außerdem in den einzelnen Paragraphen des Gesetzes dahin verwiesen sind." —

Der Regelung durch das Statut waren folgende Punkte überwiesen:

1. Nach §§ 15 und 16 war es Sache des Statuts diejenigen Vermögens- und Einkommenssätze festzusetzen, an welche als Voraussetzung der Erwerb des Bürgerrechts geknüpft war.
2. Nach § 32 sollte das Statut die Bestandteile desjenigen Vermögens der Gemeinde genau bestimmen, welches von allen Einwohnern oder von den Bürgern oder den Schutzverwandten allein zu nutzen war (sog. Bürgervermögen im Gegensatz zum Kämmereivermögen); es sollte ferner die nutzungsberechtigten Personen bezeichnen und das von den Neuanziehenden nach dem Herkommen etwa zu entrichtende Einkaufsgeld festsetzen.
3. Nach § 46 sollte es die Anzahl der Stadtverordneten bestimmen, die aber nicht unter 9 und nicht über 60 betragen sollte.
4. Nach § 53 sollte es Bestimmungen über die Wahl der Stadtverordneten treffen, und zwar, ob alle Bürger gemeinschaftlich oder verteilt wählen sollten, ob die Verteilung nach Bezirken oder nach Klassen oder nach beiden Einteilungsarten neben einander geschehen sollte; endlich sollte es die Anzahl und Begrenzung der Bezirke oder Klassen festsetzen und das Verhältnis bestimmen, in welchem beide an der Wahl teilnehmen sollten.
5. Nach § 56 mußte es den Vermögens- und Einkommenssatz bestimmen, durch welchen die Wählbarkeit zum Stadtverordneten bedingt war.
6. Nach § 62 hatte es den Monat festzusetzen, in dem die Wahl der Stadtverordneten erfolgen sollte.
7. Nach § 85 Ziff. b sollte es die Anzahl der Mitglieder des Magistrats und insbesondere die der besoldeten Mitglieder bestimmen.

8. Das Statut hatte nach § 86 besondere Bedingungen für die Wahlfähigkeit zum Magistratsmitgliede aufzustellen.
9. Nach § 97 sollte das Statut die Anzahl der Bezirksvorsteher und die Begrenzung der ihnen untergebenen Stadtteile bestimmen.
10. Wenn ständige Deputationen und Kommissionen eingesetzt werden sollten, so hatte das Statut nach § 107 zu bestimmen, für welche Geschäftszweige und wie sie gebildet werden sollten.
11. Endlich waren nach § 138 in jeder mittelbaren Stadt die dem Besitzer über die Stadtgemeinde nach den Bestimmungen der Städteordnung zustehenden Rechte in dem Statute anzugeben.

Was den fakultativen Inhalt des Statuts anlangt, so gestattete die Städteordnung mit Rücksicht darauf, daß bei der großen Verschiedenheit der Verhältnisse einzelne Bestimmungen nicht überall durchführbar sein könnten, auch Abweichungen vom Gesetze. Der § 3 StO. schrieb mit Bezug hierauf vor: „Es kann aber auch ausnahmsweise enthalten: Abweichung von diesem Gesetz, sofern dergleichen nach der Eigentümlichkeit einzelner Städte nötig befunden werden." Hiernach konnte das Statut Abweichungen von den Bestimmungen der Städteordnung nur aufstellen, sofern sie in der Eigentümlichkeit der einzelnen Stadt begründet waren.

Da nach § 1 der revidierten Städteordnung die Verfassung der Städte auf der Städteordnung und den Statuten beruhen sollte, die Verfassung aber die Norm darstellt, nach welcher die Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten eingerichtet werden muß, so konnten die Statuten alles in sich begreifen, was auf die Wahl der Verwaltungsbeamten und der Kommunalrepräsentation, auf deren Befugnisse, ihre Verhältnisse gegeneinander, auf die Verhältnisse der einzelnen Bürger als solcher und der anderen Einwohner zur Stadtgemeinde, auf die Verwaltung des städtischen Vermögens, die Polizei usw. Bezug hat, (vgl. Resolution des Ministers des Innern vom 6. Januar 1838 an den Standesherrn zu N. in v. Kamptz Ann. **22** 132). — Insbesondere konnten in den Statuten auch lokalpolizeiliche Vorschriften aufgenommen werden, besonders dann, wenn es darauf ankam, die Bürger von denjenigen Verpflichtungen zu unterrichten, welche ihnen nach der besonderen Ortsverfassung gegen das Gemeinwesen oblagen (s. Reskr. des Ministers des Innern vom 16. August 1834 v. Kamptz Ann. **18** 1060). Hierin liegt gerade der wesentlichste Unterschied des damaligen Rechts der Autonomie von dem heutigen. — Das Statut sollte eben ein Lokalgesetz sein, in dem alle diejenigen sich auf die

innere Verfassung beziehenden Vorschriften enthalten waren, die in der Städteordnung zwar nicht aufgenommen, die aber trotzdem für die Einwohner der Stadt maßgebend waren und ihre Pflichten gegen die Gemeinde näher regelten.

Bezüglich der Erfordernisse der Gültigkeit der Statuten bestimmte der § 4 StO., daß die Vorschläge zur ersten Abfassung der Statuten oder deren Änderung sowohl von dem Magistrat oder der Stadtverordnetenversammlung als auch von den vorgesetzten Staatsbehörden ausgehen könnten. Die Stadtbehörden hatten sie zu beraten und zu begutachten und dann durch die Regierungen und Oberpräsidenten mit ihrem Gutachten begleitet, an das Ministerium des Innern einzureichen. Der Minister des Innern bestätigte nämlich die Statuten, sofern sie sich auf den notwendigen Inhalt (vgl. den oben angeführten § 2) beschränkten. Dagegen war die landesherrliche Bestätigung erforderlich, wenn sie Abweichungen von dem Gesetz enthielten. In diesem Falle erlangten sie Gültigkeit auch erst durch gehörige Bekanntmachung (vgl. § 4).

Während nur für diesen Fall die Bekanntmachung *gesetzlich* vorgeschrieben war, bestimmte das Reskript des Ministers des Innern vom 29. Juni 1833 (v. Kamptz Ann. **17** 425) ganz allgemein, daß die Statuten, soweit möglich, überall gedruckt und entweder unentgeltlich oder gegen Erlegung des Kostenpreises an die Einwohner verteilt und auch den künftig Anziehenden in gleicher Weise eingehändigt werden sollten.

Von der durch die revidierte Städteordnung gewährten Autonomie haben aber die Städte offenbar nur sehr wenig Gebrauch gemacht. Hierfür spricht folgende Äußerung des Grafen von Itzenplitz gelegentlich der Beratung der Gemeindeordnung vom Jahre 1850[1]): „Von der Autonomie, von der hier viel gesagt worden ist, und von der ich viel seit meinen Jugendjahren gehört und viel in meinen Jugendjahren gehofft habe, muß ich gestehen, daß ich glaube, unsere Generation sei für diese Tätigkeit nicht recht geeignet. Ich habe sie überall gesucht, in vier Provinzen, aber nirgend gefunden. In der Städteordnung von 1831 ist, wie bekannt, ausdrücklich vorgeschrieben, daß über gewisse Dinge autonome Bestimmungen erfolgen *sollen* und außerdem sind andere Gegenstände in der Regel autonomischen Bestimmungen anheimgegeben. Was ist das Resultat gewesen? Ich kenne etwa zwei Fälle, wo wirklich autonome Bestimmungen durch freie Beschließung zustande

[1]) StenB. der I. Kammer, 80. Sitzung vom 4. Dezember 1849 **4** 1740.

gekommen sind; in der Regel geschah dies nicht, und bei den Gegenständen, wo wir autonome Festsetzungen verfolgen mußten, kam man zuweilen nicht eher damit zustande, als bis von der Regierung ein Musterblatt mitgeteilt war, was dann eine Stadt wie die andere annahm; und oft mußten wegen Abfassung der Statuten doch noch Ordnungsstrafen gegen die Magistrate verfügt werden, damit sie dieselben endlich einreichten."

In der alten preußischen Monarchie bestanden die beiden Städteordnungen von 1808 und 1831 nebeneinander bis zum Jahre 1850. Denn die Einführung der revidierten Städteordnung erfolgte nicht, wie ursprünglich beabsichtigt war, im ganzen Staatsgebiete, sondern nur in den Städten der östlichen Provinzen, in denen die Städteordnung von 1808 nicht galt, mit Ausnahme von Neuvorpommern und Rügen, ferner in Westfalen, zunächst durch Verleihung an die größeren Städte, dann durch VO. vom 31. Oktober 1841 allgemein für die Gemeinden von mehr als 2500 Einwohnern, weiter in der Provinz Posen nach und nach für die Städte mit gleicher Einwohnerzahl und in der Rheinprovinz für die Städte Wetzlar, Essen und Mühlheim, während für die übrigen die rhein. GemO. vom 23. Juli 1845 galt. — Den Städten, in denen die Städteordnung von 1808 galt, war gestattet worden, diese mit der revidierten Städteordnung zu vertauschen. Von dieser Befugnis haben aber nur drei Städte Gebrauch gemacht: Königsberg in der Neumark, Wendisch-Buchholz und Cremmen.

VII. In Ausführung des Art. 105 VU. vom 31. Januar 1850 erging unterm 11. März 1850 (GS. S. 213) eine Gemeindeordnung für den gesamten preußischen Staat. Nach dieser Gemeindeordnung war jede Stadt berechtigt, solche Angelegenheiten und Verhältnisse, über welche die Gemeindeordnung keine Bestimmungen enthielt, oder bezüglich deren sie Verschiedenheiten gestattete, statutarische Anordnungen zu treffen, GemO. § 8. Diese Gemeindeordnung gelangte aber nicht zur Ausführung und wurde durch das Gesetz vom 24. Mai 1853 aufgehoben. Unmittelbar darauf wurde die Städteordnung für die östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853 (GS. S. 261) erlassen. Diese beruht hauptsächlich auf den bereits erwähnten Städteordnungen und schließt sich besonders den Bestimmungen der GemO. von 1850 an.

Für Westfalen und die Rheinprovinz wurden im Jahre 1856 besondere Städteordnungen erlassen, für Westfalen unter dem 19. März 1856 (GS. S. 237) und die Rheinprovinz unter dem 15. Mai 1856 (GS. S. 406).

In Hannover ist die ehemalige Städteordnung vom 24. Juni 1858 (Hannov. GS. S. 141) beibehalten worden.

Was Schleswig-Holstein betrifft, so ist dort am 14. April 1869 (GS. S. 589) eine neue Städteordnung erlassen worden.

In Hessen-Nassau gilt die Städteordnung vom 4. August 1897 (GS. S. 254) und für Frankfurt a. M. das Gemeindeverfassungsgesetz vom 25. März 1867 (GS. S. 401), da nach § 1 hess.-nass. StO. dieses Gesetz dort nicht eingeführt ist.

In Hohenzollern endlich ist die GemO. vom 2. Juli 1900 (GS. S. 189) maßgebend.

Zweites Kapitel.

§ 3. Die Autonomie der Städte im allgemeinen.

Bestimmungen über die Autonomie der Städte finden sich in erster Linie in den Städteordnungen und nur insoweit, als die Autonomie durch diese normiert ist, soll sie den Gegenstand der folgenden Abhandlung bilden. Es sei aber darauf hingewiesen, daß noch durch zahlreiche andere Gesetze, Reichsgesetze sowohl wie Landesgesetze, den Städten das Recht verliehen ist, Statuten über anderweite Angelegenheiten zu erlassen, so sollen z. B. erwähnt werden: die Reichsgewerbeordnung, das Kranken- und Invalidenversicherungsgesetz, die Gesetze betreffend die Gewerbe- und Kaufmannsgerichte, ferner von Landesgesetzen: das Kommunalbeamtengesetz, das Gesetz, betreffend die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften, vom 2. Juli 1875, aus jüngster Zeit das Gesetz gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden vom 15. Juli 1907 (GS. S. 260) und endlich insbesondere das Kommunalabgabengesetz, welches von höchster Bedeutung für die Städte ist.

I. Nach § 11 StO. östl. ist jede Stadt befugt, statutarische Anordnungen zu treffen:

1. über solche Angelegenheiten der Stadtgemeinden, sowie über solche Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder, hinsichtlich deren das gegenwärtige Gesetz Verschiedenheiten gestattet oder keine ausdrücklichen Bestimmungen enthält;
2. über sonstige eigentümliche Verhältnisse und Einrichtungen, insbesondere der den gewerblichen Genossenschaften bei Einteilung der

stimmfähigen Bürger und bei Bildung der Wahlversammlungen und der städtischen Vertretung zu gewährenden angemessenen Berücksichtigung, ebenso rhein. StO. § 10, westf. § 11, ähnlich hess.-nass. StO. § 13; denn die Nr. 1 ist ganz wörtlich übernommen und in Nr. 2 heißt es nur: „über sonstige eigentümliche Verhältnisse und Einrichtungen". Ähnlich ist auch die betreffende Bestimmung der hohenzollernschen Gemeindeordnung, wo es heißt: „Die Gemeinden sind zum Erlasse statutarischer Anordnungen über solche Angelegenheiten der Gemeinde befugt, hinsichtlich deren das Gesetz Verschiedenheiten gestattet oder auf ortsstatutarische Regelung verweist, sowie über solche Angelegenheiten, deren Gegenstand nicht durch Gesetz geregelt ist", hohenzoll. GemO. § 6.

Es dürfen hiernach Ortsstatuten über solche Angelegenheiten erlassen werden, hinsichtlich deren die Reichs- oder Landesgesetze ausdrücklich auf statutarische Regelung hinweisen oder diese doch zulassen. Im übrigen erschöpft sich der Inhalt der städtischen Selbstgesetzgebung in Anordnungen:

über die korporative Verfassung und Verwaltung,

über die Zusammensetzung und den Wirkungskreis der städtischen Organe,

über die Rechte und Pflichten der Gemeindeglieder, die diese als solche, die sie gegen die Gemeinde haben[1]).

Es sind hierbei zwei Rechtsgebiete zu unterscheiden:

1. In Schleswig-Holstein und Hannover *muß* jede Stadt ein Statut über alle diejenigen Punkte erlassen, für welche die Städteordnung ausdrücklich statutarische Regelung vorschreibt. Daneben *kann* das Ortsstatut auch diejenigen, die städtische Verfassung und Verwaltung betreffenden Angelegenheiten ordnen, über die in der Städteordnung keine besonderen Bestimmungen getroffen sind oder bezüglich deren die Städteordnung Verschiedenheiten gestattet, bzw. wie es in der hannoverschen Städteordnung heißt: „über welche die Städteordnung besondere Bestimmungen offen läßt", vgl. schlesw.-holst. StO. §§ 17, 18 und hannov. StO. §§ 1—3.
2. In den östlichen Provinzen, Hessen-Nassau, Westfalen und der Rheinprovinz ist der Erlaß eines Ortsstatuts in das freie Ermessen jeder Stadt gestellt, natürlich muß sich das Ortsstatut, wenn ein solches erlassen wird, innerhalb des schon oben gekennzeichneten Gebietes halten. Ist dies der Fall, so haben die Städte, ausgenommen die der zuletzt genannten Provinz, sogar das weitgehende

[1]) OVG. **16** 56.

Recht, die staatliche Gesetzgebung nicht nur zu ergänzen, sondern sogar hinsichtlich ihrer Verfassung und Verwaltung abzuändern. Denn es können durch Ortsstatut Festsetzungen über sonstige eigentümliche Verhältnisse und Einrichtungen der Stadt getroffen werden, wobei die Vorschriften der staatlichen Rechtsnormen nicht beachtet zu werden brauchen, vgl. Instr. vom 20. Juni 1853 zur Ausführung der StO. für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30. Mai 1853 Nr. III und Instr. vom 9. Mai 1856 Nr. IV. Danach wären also die sämtlichen Vorschriften über die Verfassung und Verwaltung der Städte eigentlich nur subsidiär. Das scheint mir sehr bedenklich und auch wohl nicht beabsichtigt gewesen zu sein. Aber aus der Trennung der Nummern im § 11 StO. läßt sich schließen, daß die Städte das Recht haben sollten, auch gegen das Gesetz Ortsstatuten zu erlassen, die Wortfassung „insbesondere der den gewerblichen Genossenschaften bei Einteilung der stimmfähigen Bürger und bei Bildung der Wahlversammlungen und der städtischen Vertretung zu gewährenden angemessenen Berücksichtigung" deutet darauf hin, daß die Regelung des Wahlrechts der gewerblichen Genossenschaften nur ein Beispiel der gegen das Gesetz zu erlassenden Statuten sein soll. Es herrscht aber in der Literatur und Judikatur übereinstimmend die Ansicht, daß Autonomie *gegen* das Gesetz nur in den unter „insbesondere" angeführten Fällen zugestanden sein sollte und daß Statuten, soweit sie sonstige Anordnungen gegen das Gesetz festsetzen, rechtsunverbindlich sind. Es ist auch vom Oberverwaltungsgericht wiederholt in diesem Sinne entschieden worden[1]). Diese Ansicht findet ihre Bestätigung in der Entstehungsgeschichte des § 11 Ziff. 2 (siehe darüber S. 38 ff.).

In der Rheinprovinz, Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. ist dagegen ausdrücklich die Bestimmung hinzugefügt, daß die Ortsstatuten nicht den bestehenden Gesetzen widersprechen dürfen, rhein. StO. § 10, schlesw.-holst. StO. § 17 Abs. 2 und GG. Frankfurt a. M. § 3.

Als eine Besonderheit sind die Rezesse in den Städten Neuvorpommerns und Rügens hervorzuheben. Diese Städte sind ursprünglich mit dem schon oben erwähnten Lübischen Recht beliehen worden; sie haben eine besonders ausgedehnte Autonomie von alters her gehabt und eine besondere Verfassung für sich gebildet. Diese sollte ihnen auch erhalten bleiben, und zwar sollte dies nach dem

[1]) OVG. **16** 54; **19** 74—76; **26** 52—53.

Gesetze, betreffend die Verfassung der Städte in Neuvorpommern und Rügen, vom 31. Mai 1853 (GS. S. 291) durch besonders aufzustellende vom Könige zu bestätigende Stadtrezesse geschehen, §§ 3 und 4 des Gesetzes vom 31. Mai 1853. Diese Rezesse stellen für die genannten Städte die ausschließlichen Grundgesetze ihrer Verfassung dar.

Für die Rezesse stellt das Gesetz einige Grundbestimmungen fest:

1. Der Bürgermeister wird in Gemäßheit des schwedischen Patents vom 18. Februar 1811 vom König auf Lebenszeit ernannt.
2. In allen Angelegenheiten, bei denen eine Mitwirkung der bürgerschaftlichen Kollegien eintreten muß, bedarf es, um die Stadt zu verpflichten, der Übereinstimmung des Magistrats und des Repräsentantenkollegiums, wie in diesem Rechtsgebiet die Stadtverordnetenversammlung heißt, vgl. § 5 aaO.

Die Verfassung der einzelnen Städte ist sonst sehr verschieden; charakteristisch ist folgendes für die sämtlichen Gemeinden:

Der Magistrat ergänzt sich durch Selbstwahl, das System der unbesoldeten Ehrenämter ist sehr weit ausgedehnt.

II. Was den sachlichen Wirkungskreis der Ortsstatuten im einzelnen anlangt, so bestimmt der § 11 StO., daß statutarische Anordnungen getroffen werden können:

1. „über solche Angelegenheiten der Stadtgemeinden, sowie über solche Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder, hinsichtlich deren das gegenwärtige Gesetz Verschiedenheiten gestattet oder keine ausdrücklichen Bestimmungen enthält,
2. über sonstige eigentümliche Verhältnisse und Einrichtungen, insbesondere hinsichtlich der den gewerblichen Genossenschaften bei Einteilung der stimmfähigen Bürger und bei Bildung der Wahlversammlungen oder der städtischen Vertretung zu gewährenden angemessenen Berücksichtigung."

a) Die Ziffer 1 des § 11 gewährt also den Städten das Recht, statutarische Vorschriften zu erlassen darüber, was gelten soll in den Fällen, in denen die Städteordnung selbst über Angelegenheiten der Stadtgemeinde und über Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder:

α) Verschiedenheiten gestattet oder

β) keine ausdrücklichen Bestimmungen enthält.

Hiernach können die Städte durch ihre Ortsstatuten Auswahl unter den alternativen Vorschriften der Städteordnung treffen und in ihr fehlende Bestimmungen ergänzen, wobei Voraussetzung ist, daß es

sich um Angelegenheiten der Stadtgemeinde selbst oder um Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder auf dem Gebiete der Städteordnung handelt. Die städtische Autonomie darf sich somit nur auf die eigenen Angelegenheiten der Korporation selbst, auf die eigene korporative Verfassung und Verwaltung, die Zusammensetzung und den Wirkungskreis der städtischen Organe sowie auf die Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder erstrecken, die diese als solche eben in ihrer Eigenschaft als Stadtmitglieder und gegen die Stadt haben[1]). Die rechtlichen Tatbestände und Verhältnisse, welche durch Ortsstatuten geregelt werden sollen, müssen in dem Gemeindebezirk entstehen, müssen ihre Grundlage in dem kommunalen Verbande der Einwohner oder der Grundstücke haben. Dieser Grundsatz ist so selbstverständlich, daß er weder in der Städteordnung noch in sonst einem Gesetz, das von dem Erlaß statutarischer Vorschriften handelt, bestimmt ausgesprochen ist.

Was nun die Frage anlangt, was zu den „Angelegenheiten der Stadtgemeinde" zu rechnen ist, so findet sich in keinem Gesetz eine grundsätzliche Bestimmung darüber, was Gegenstand der städtischen Kommunalverwaltung ist. Nach dem OVG.[2]) ist die deutsche Gemeinde ihrer Entstehung und ihrem Wesen nach ein allgemeiner Komplex wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Zwecke, welchen die neuere Gesetzgebung nur durch das staatliche Aufsichtsrecht begrenzt hat; der genannte Gerichtshof sagt dann weiter[3]):

> „Darin liegt die allgemeine politische Bedeutung der Gemeinde und das unterscheidende Merkmal ihrer besonderen Aufgabe von der der übrigen Korporationen, daß sie nicht *einen* mehr oder weniger vereinzelten Zweck verfolgt, sondern die Bestimmung hat, *alle* Beziehungen des öffentlichen Lebens in sich aufzunehmen und der freien Selbstverwaltung des Volkes zuzuführen."

Dieser letzte Satz ist m. E. nicht richtig; damit ist das OVG. zu weit gegangen. Wenn die Stadt *alle* Beziehungen des öffentlichen Lebens in ihren Wirkungskreis ziehen und so der freien Selbstverwaltung des Volkes zuführen könnte, würde sie auch insoweit in Konkurrenz mit der Staatsverwaltung treten können, als der Staat eine *ausschließliche* Zuständigkeit für seine unmittelbaren Organe in Anspruch nimmt. Das ist aber unzulässig. Zwar ist die Zuständigkeit der Städte nicht auf allen Gebieten ausgeschlossen, auf denen auch der Staat tätig wird (so können sich die Städte z. B. auf

[1]) OVG. vom 16. Mai 1888 **16** 51, 56.
[2]) OVG **2** 190; **3** 125/126. [3]) aaO.

dem Gebiete der öffentlichen Gesundheitspflege oder des Unterrichtswesens sehr wohl neben dem Staat betätigen), die Stadt tritt aber nach dem jetzt geltenden Recht aus den rechtlichen Grenzen ihrer Zuständigkeit heraus, sobald sie sich in Widerspruch mit den Staatsaufgaben setzt, welche zur ausschließlichen Zuständigkeit der unmittelbaren Staatsorgane gehören; als solche seien hier z. B. erwähnt: Gerichtsbarkeit, Militärwesen, Verkehr mit anderen Staaten usw. Wenn die oben angeführte Ansicht des OVG. richtig wäre, hätten wir wieder ein Stadtrecht im Sinne des Mittelalters — dieses ging allerdings weit über die kommunale Verfassung und Verwaltung hinaus und erstreckte sich auf alle möglichen Verhältnisse des sozialen Lebens —, daß aber ein solches nicht mehr besteht, ist gerade auch vom OVG. wiederholt betont worden (vgl. z. B. Entsch. vom 16. Mai 1888 Nr. I 549).

Geht man von diesem Gesichtspunkte aus und berücksichtigt man, daß der Kreis der Aufgaben und Zwecke, die die Stadt hiernach erfüllen soll, auch so noch immer ein sehr weiter ist, so kann man etwa folgendes als Angelegenheiten der Stadtgemeinden bezeichnen:

Zunächst haben zweifellos diejenigen Angelegenheiten, welche die Stadt als solche und deren Tätigkeit als öffentliche Körperschaft betreffen, als kommunale Angelegenheiten zu gelten. Weiter aber sind auch diejenigen Angelegenheiten als Gemeindeangelegenheiten anzusehen, welche die Stadt in ihrer Eigenschaft als Schöpferin und Pflegerin solcher Einrichtungen und Anstalten betreffen, deren Begründung und Unterhaltung im Interesse sowohl des leiblichen wie des geistigen Wohles der einzelnen Mitglieder und der Gesamtheit derselben liegt, indem sie für diese Zwecke entweder unentbehrlich oder doch dienlich sind und welche von der Stadt und deren Behörden entweder überhaupt nur oder doch wenigstens am besten eingerichtet und unterhalten werden können. Als solche sind z. B. zu erwähnen: Anstalten und Einrichtungen zur Sicherung und Förderung des Vermögens sämtlicher Gemeindeglieder.

Zu den Gemeindeangelegenheiten sind aber auch diejenigen zu rechnen, welche von der Stadt als Angelegenheiten nicht aller, sondern nur eines gewissen Kreises ihrer Einwohner besorgt werden, z. B. gemeinsame Einrichtungen, die sich auf das Wohnungs-, Gewerbs- und Handelswesen beziehen.

Endlich ist als zu den Gemeindeangelegenheiten gehörig auch die Errichtung und Unterhaltung solcher Anstalten und Einrichtungen an-

zusehen, rücksichtlich deren weder die Zahl der Benutzenden vorher festgesetzt ist noch auch die Teilnahme daran zwangsweise herbeigeführt werden kann, sondern deren Benutzung in das freie Belieben jedes einzelnen gestellt ist; vorausgesetzt wird aber dabei, daß die Errichtung und Unterhaltung im Interesse einer größeren Zahl von Gemeindemitgliedern liegt. Als solche Anstalten kommen z. B. in Betracht: Krankenhäuser, Badeanstalten, Gasanstalten, Elektrizitätswerke usw.

Die Gemeinde kann alles für ihre Aufgaben erklären, was die Förderung der Gesamtheit, der materiellen Interessen und der geistigen Entwicklung des einzelnen zum Gegenstande hat. Sie kann die dazu erforderlichen Einrichtungen treffen und unterhalten[1]). Hierbei besteht nur die Grenze, daß es sich stets nur um die örtlichen Interessen handeln muß, daß immer nur die Verhältnisse der örtlichen Gesamtheit in Betracht kommen[2]).

Was die in der Ziffer 1 des § 11 StO. erwähnten Rechte und Pflichten der Mitglieder anlangt, so können nur solche Rechte und Pflichten der Stadtmitglieder gemeint sein, die auf dem Gebiete der Städteordnung liegen, also solche, welche die Mitglieder eben in ihrer Mitgliedseigenschaft gegen die Stadt haben. Dies geht aus den Worten des § 11 StO. unzweideutig hervor. Die auf Grund der Ziffer 1 des § 11 zu erlassenden Ortsstatuten müssen sich also stets in dem Rahmen der Städteordnung halten; es dürfen durch sie nicht etwa andere öffentlichrechtliche oder sogar rein privatrechtliche Beziehungen geordnet werden; solche Ortsstatuten würden rechtsungültig sein[3]).

Eine Stadt kann in ihren Statuten zwar Bestimmungen über die ihr selbst und die ihren Mitgliedern gegen sie obliegenden Verpflichtungen treffen, sie darf aber dabei niemals in die Privatwirtschaft ihrer Mitglieder eingreifen. So sind z. B. in einem Statute über Kanalisation Anordnungen innerhalb des Eigentums der Stadt, also soweit es sich um die Entwässerung der Straßen und der eigenen städtischen Grundstücke handelt, unbeschränkt zulässig, ebenso können auch Vorschriften über die Bedingungen der freiwilligen Benutzung der Kanalisation durch die Anlieger ohne Beschränkung vorgesehen werden. Dagegen darf in dem Statut den städtischen Grundbesitzern nicht die Benutzung der Kanalisation im Wege des Anschlußzwanges auferlegt werden. Denn dadurch würden die Anlieger, die an sich frei in der Wahl der zur Entwässerung ihrer Grundstücke geeigneten Mittel sind, in der

[1]) OVG. **19** 176; **12** 158/159. [2]) OVG. **13** 106.
[3]) OVG. **16** 51; **19** 70 ff.; PrVBl. **21** 26.

Wahl dieser Mittel beschränkt werden, und hierin würde ein der Stadt nicht zustehender Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht der Einwohner vorliegen, gerade als wenn die Stadt durch ein Ortsstatut einen Zwang für ihre Einwohner zur Benutzung einer Gasanstalt oder eines Elektrizitätswerkes einführen wollte. — Außerdem aber würde die Stadt durch Einführung eines solchen Anschluß- und Benutzungszwanges bezüglich der Kanalisation auch in die dem Staate allein vorbehaltenen Aufgaben der Polizei übergreifen. Nach § 6 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850 (GS. S. 265) ist es Aufgabe der Polizei, für Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen und Plätzen, sowie für Leben und Gesundheit der Bewohner zu sorgen. Die Entwässerung auch der Privatgrundstücke berührt hiernach in hohem Maße die Interessen der Straßenpolizei, weiter aber auch die der Gesundheitspolizei. Die Polizei allein hat darüber zu entscheiden, ob etwa aus polizeilichen Rücksichten ein in die Privatverhältnisse der Bewohner eingreifender Zwang ausgeübt werden soll. Die Polizeiverwaltung wird aber, auch soweit sie von den Kommunalbehörden ausgeübt wird, im Namen des Königs geführt. Die Stadt darf daher bei den von ihr zur Pflege der Wohlfahrt eingerichteten und bereit gehaltenen Anstalten, die auch zugleich der Erfüllung polizeilicher Zwecke dienen, nicht neben die staatliche Polizei treten und durch Statuten den dieser allein vorbehaltenen Zwang einführen wollen[1]).

Von der Regelung durch Ortsstatut müssen hiernach alle Angelegenheiten ausscheiden, bei denen irgend ein polizeiliches, sei es sicherheits-, verkehrs-, gesundheits- oder wohlfahrtspolizeiliches Interesse mit in Frage kommt, es sei denn, daß es sich um die Regelung einer der Stadt selbst obliegenden Verpflichtung oder einer ihre Mitglieder belastenden Verpflichtung handelt, durch welche weder in die Privatverhältnisse der Einwohner zwangsweise eingegriffen noch die fragliche Angelegenheit des Charakters als einer städtischen entkleidet wird, ferner alle die Angelegenheiten, die rein polizeilicher Natur sind. Deshalb kann z. B. ein Ortsstatut keine Anordnungen treffen, wo, wann und wie Bürgersteige anzulegen sind, da diese Frage zu den Angelegenheiten des polizeilichen Verkehrs- und Sicherheitsinteresses gehört. — Ebenso überschreitet ein Ortsstatut die Grenzen der städtischen Autonomie, welches bestimmt, daß in allen Straßen und Straßenteilen die Eigentümer der angrenzenden Grundstücke die Bürgersteige auf ihre

[1]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 9. Januar 1894 Nr. II, 1405.

Kosten den baupolizeilichen Vorschriften gemäß herstellen sollen. Denn es handelt sich hier um eine polizeiliche Verpflichtung, die bei dem Fehlen eines besonderen örtlichen Rechts allein der Stadt obliegt, diese kann nicht in der Weise auf die Anlieger übertragen werden, daß diese an die Stelle der Stadtgemeinde treten und anstatt der Stadt als einzelne der Polizeibehörde gegenüber unmittelbar verpflichtet sind, die Stadt aber von der Last befreit wird. Denn die Anlieger würden bei Tragung der Herstellungskosten der Bürgersteige nicht eine Pflicht gegen die Gemeinde als deren Mitglieder erfüllen, sondern sie würden eine Verbindlichkeit der Polizeibehörde gegenüber erfüllen, zu der sie anzuhalten die Polizeibehörde nicht berechtigt ist, da ihr allein die Gemeinde selbst verpflichtet ist. Derartige Rechtsverhältnisse können die Städte im Wege ortsstatutarischer Vorschriften auf Grund des § 11 StO. nicht schaffen (vgl. Entsch. des OVG. vom 16. Mai 1888 Nr. I 549, auch abgedruckt im PrVBl. **9** 366 ff.).

Dagegen ist es zulässig, daß eine Stadt durch Ortsstatut gewisse ihr selbst und lediglich ihr obliegende Verpflichtungen, z. B. die mangels eines besonderen örtlichen Rechts der Stadt obliegende Pflicht zur Unterhaltung der öffentlichen Straßen in der Weise auf ihre Einwohner überträgt, daß diese in ihrer Eigenschaft als Gemeindeglieder der Stadt zu Beiträgen und Leistungen zu diesem Zweck verpflichtet sind, etwa in der Art, daß die Kosten der Unterhaltung ganz oder teilweise in der Form von Steuern auf die Einwohner allgemein oder in der Form von Beiträgen auf diejenigen verteilt werden, denen dadurch besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen. In diesem Falle wird nämlich die fragliche Verpflichtung nicht des Charakters als einer städtischen Last beraubt, es handelt sich bei dieser Art der Regelung nur um die Frage, wie die Kosten der städtischen Verwaltung aufgebracht werden sollen. Die Einwohner nehmen also, indem sie die durch das Ortsstatut ihnen auferlegten Beiträge oder Leistungen gewähren, an der Gemeindelast der Deckung der Kosten der städtischen Verwaltung teil, sie erfüllen damit lediglich eine Pflicht gegen die Gemeinde als deren Glieder.

b) Nach der Ziffer 2 des § 11 StO. ist es den Städten gestattet, ortsstatutarische Bestimmungen zu treffen „über sonstige eigentümliche Verhältnisse und Einrichtungen, insbesondere hinsichtlich der den gewerblichen Genossenschaften bei Einteilung der stimmfähigen Bürger und bei Bildung der Wahlversammlungen und der städtischen Vertretung zu gewährenden angemessenen Berücksichtigung". — Diese

Bestimmung ist sehr allgemein gehalten, so daß man zunächst glauben könnte, den Städten wäre hiermit das Recht zum Erlaß von Ortsstatuten über alle möglichen Angelegenheiten verliehen worden. Diese Ansicht wäre aber nicht richtig; das ergibt sich schon aus dem den allgemeinen Worten „über sonstige eigentümliche Verhältnisse und Einrichtungen" hinzugefügten Beispiel, wonach insbesondere statutarische Bestimmungen zugelassen sind hinsichtlich der den gewerblichen Genossenschaften bei Einteilung der stimmfähigen Bürger und bei Bildung der Wahlversammlungen und der städtischen Vertretung zu gewährenden angemessenen Berücksichtigung. Hieraus, sowie aus dem Umstande, daß die fragliche Bestimmung sich in der Städteordnung findet, erhellt schon, daß unter den sonstigen eigentümlichen Verhältnissen und Einrichtungen nur kommunale Angelegenheiten verstanden werden dürfen.

Dies folgt aber ganz besonders auch aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung in Ziff. 2 § 11. Um die Worte „sonstige eigentümliche Verhältnisse und Einrichtungen" recht verstehen zu können, muß man bis auf die Beratungen der Gemeindeordnung vom 11. März 1850 zurückgehen.

In dem Entwurfe dieser Gemeindeordnung, wie er von der Regierung der I. Kammer vorgelegt war, war eine Bestimmung über den Erlaß von Ortsstatuten seitens der Städte nicht enthalten. Eine diesbezügliche Vorschrift ist erst durch die Kommission der I. Kammer in den Entwurf eingefügt worden und hat dann auch Aufnahme in dem Gesetz gefunden. — In dem mündlichen Bericht der Kommission heißt es [1]):

„Die Kommission ist von der Überzeugung durchdrungen, daß die Einführung dieser Gemeindeordnung in das wirkliche Leben des Volkes und somit der höchste Zweck derselben, die Erweckung eines wahren, auf dem Bewußtsein der Selbständigkeit gegründeten Gemeinsinns, nur dann zu erreichen sein werde, wenn den Gemeinden die Befugnis zur eigenen Ausbildung *ihrer Verfassung* innerhalb der im vorliegenden Gesetze festgestellten Grundsätze eingeräumt werde. Die Prüfung der in den Titeln 2 ff. der Gemeindeordnung enthaltenen Spezialbestimmungen hat die Gestattung dieser Befugnis auch als ein praktisches Bedürfnis ergeben, indem die *große Verschiedenheit der Verhältnisse*, namentlich in den Landgemeinden, eine Berücksichtigung derselben nur auf dem Wege der *statutarischen Bestimmung* möglich erscheinen läßt.

[1]) 82. Sitzung der I. Kammer vom 6. Dezember 1849 ‡ 1818.

— Die Befugnis, durch Ortsstatute die eigentümlichen Verhältnisse der Gemeinden zur Geltung zu bringen, ist keine neue Anforderung... Die Kommission hat daher... beschlossen, die Aufnahme einer Bestimmung über die Befugnis der Gemeinden zu statutarischen Ordnungen in den allgemeinen Teil der Gemeindeordnung zu beantragen, welche in nachstehender Weise zu fassen vorgeschlagen wird:

§ 7a.

Jede Gemeinde ist befugt, ihre besondere Verfassung in einem Gemeindestatut zu verzeichnen, welches alsdann die Grundlage dieser besonderen Verfassung bildet.

Gegenstände eines solchen Statuts sind:

1. Festsetzungen über solche Angelegenheiten, Rechte und Pflichten der Gemeinde und deren Mitglieder, hinsichtlich deren das gegenwärtige Gesetz Verschiedenheiten gestattet oder keine ausdrücklichen Bestimmungen enthält,
2. Bestimmungen über sonstige eigentümliche Verhältnisse und Einrichtungen."

Die Kommission der II. Kammer zur Prüfung des Entwurfs einer Gemeindeordnung für den preußischen Staat ließ den Absatz 1 dieses als § 8 in den Entwurf eingestellten § 7a unverändert, ebenso die Ziffer 2, nur die Ziffer 1 erfuhr folgende Änderung: „Festsetzungen über solche Angelegenheiten der Gemeinden, sowie über solche Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder, hinsichtlich..." [1])

Bei der Beratung bemerkte hierzu der Abgeordnete Beseler [2]):

„Ich halte den § 8 im allgemeinen für eine wesentliche Verbesserung des ursprünglichen Gesetzentwurfs .... Allein es wird doch auch nötig sein, daß wir diese Autonomie der Gemeinden gehörig beschränken, damit sie nicht übergreife in ein Gebiet, welches der Gemeinde nicht zukommt .... Indem die Gegenstände aufgezählt werden, welche der Gemeinde zur autonomen Feststellung überlassen sind, heißt es zuerst, daß es solche Angelegenheiten sein sollen, hinsichtlich deren das gegenwärtige Gesetz Verschiedenheiten gestattet oder keine ausdrücklichen Bestimmungen enthält. Ausgeschlossen also von der Autonomie der Gemeinde sind alle diejenigen Vorschriften des Gesetzes, von denen eine Abweichung im Gesetz selbst nicht zugelassen ist. Ich glaube, dabei müssen wir stehen

[1]) II. Kammer StenB. 1849/50 5 2584.

[2]) aaO. S. 2659.

bleiben. — Nr. 2 fällt entweder schon unter Nr. 1 und ist dann überflüssig und erregt nur Mißverständnisse, oder man hat für die Fälle, die hier bezeichnet sind, auch dann eine Abweichung durch die Autonomie der Gemeinden zulassen wollen, wenn das Gesetz selbst Bestimmungen enthält und von diesem eine Abweichung nicht zugelassen ist. Dies ist aber zu weitgehend; die Abweichung von einem Gesetz steht nur den gesetzgebenden Gewalten zu."

Diesen Ausführungen wurde nicht widersprochen, trotzdem aber der § 8 unverändert nach dem Vorschlage der Kommission der II. Kammer angenommen[1]).

Aus diesen Verhandlungen ergibt sich, daß den Städten das Recht zum Erlaß statutarischer Vorschriften nur zu dem Zwecke zugestanden ist, um ihnen die Möglichkeit zur Ausbildung ihrer Verfassung innerhalb der Grundsätze der Städteordnung, zur Berücksichtigung der den einzelnen Gemeinden auf dem Gebiete der kommunalen Verfassung und Verwaltung eigentümlichen Verhältnisse zu geben.

Wenn auch die Gemeindeordnung nicht zur Durchführung gelangt ist, so ist die Bestimmung des § 8 doch grundlegend für den § 11 der StO. von 1853 geworden und die eben gezogenen Grenzen der städtischen Autonomie nach § 8 GemO. von 1850 sind auch als Grenzen für die Autonomie nach § 11 StO. von 1853 anzusehen. — Aus den Verhandlungen über diese Vorschrift sind folgende Äußerungen von Bedeutung für die Feststellung der Grenzen der Autonomie:

Der Abgeordnete von Vinke[2]) hat sich folgendermaßen ausgelassen:

„Der logischen Auslegung nach können die eigentümlichen Verhältnisse und Einrichtungen nur solche sein, welche nicht unter Nr. 1 begriffen sind, also solche, hinsichtlich derer das Gesetz ausdrückliche Bestimmungen enthält und Verschiedenheiten nicht gestattet, mithin das gerade Gegenteil von Nr. 1. — Es würden also hier durch Statute Feststellungen für die Verhältnisse der Städte getroffen werden können, worüber das Gesetz etwas anderes disponiert hat. Es würden also mit anderen Worten in anderer Weise Feststellungen getroffen werden als durch ein mit Zustimmung der Kammer erlassenes Gesetz, wodurch dem § 105 (VU. d. Verf.) vollständig widersprochen würde."

---

[1]) aaO. S. 2659/2660.

[2]) II. Kammer 1852/1853 S. 883.

Hierauf entgegnete der Minister des Innern von Westphalen:

„Der Herr Abgeordnete glaubt, daß die Vorlage sich nicht vereinigen lasse mit der Verfassung im Art. 105 und mit dem Beschlusse, welchen das hohe Haus gefaßt hat, hinsichtlich einer anderen Fassung des Art. 105. Es wird dies besonders hergeleitet aus dem Ausdruck in dem zweiten Passus der Vorlage, Anordnungen zu treffen über sonstige eigentümliche Verhältnisse und Einrichtungen.

Es folgt aber daraus das, was der geehrte Herr Abgeordnete in seiner Argumentation herleitet, nicht. Ohne darüber in eine nähere Beweisführung einzugehen, beschränke ich mich darauf, anzuführen, daß die Gemeindeordnung vom 11. März 1850, welche nach Emanation der Verfassungsurkunde und zwar kurz nachher erging, in § 8 sagt:

„Bestimmungen über sonstige eigentümliche Verhältnisse sollen durch Statuten getroffen werden."

Wenn der Gesetzgeber damals einen solchen Widerspruch nicht gefunden hat, so finde ich keinen Grund, warum er ihn jetzt finden sollte."

In dem Kommissionsberichte der I. Kammer über den § 11 heißt es[1]):

Von seiten des Herrn Ministers des Innern wurde die Erklärung abgegeben:

Im allgemeinen wolle die Regierung zwar das jus statuendi nur in den Grenzen zulassen, daß die Statuten nichts contra legem festsetzen dürfen, aber für den im § 11 sub 2 gedachten Fall, nämlich für die Beaufsichtigung der gewerblichen Genossenschaften sollen in den Statuten allerdings Abweichungen von den Vorschriften der Städteordnung, namentlich von dem Titel 2, zulässig sein, und man werde dann auch nicht sagen können, daß dieselben contra legem seien, weil eben der § 11 die lex sei, die zu solchen Abweichungen ermächtige."

Der Abgeordnete von Gerlach, der eine Erweiterung der Autonomie wünschte, führte zur Begründung hierfür folgendes an[2]):

„Ich will die Erweiterung des jus statuendi. Es würde, wenn wir uns bloß an den Wortsinn der Kommissionsvorlage halten, einer solchen Erweiterung nicht bedürfen; denn diese sagt

[1]) S. 21, vgl. auch II. Kammer 1852/1853 S. 886.

[2]) II. Kammer 1852/1853 S. 889.

selbst schon unter Nr. 2: „Daß statutarische Anordnungen getroffen werden dürfen über sonstige eigentümliche Verhältnisse und Einrichtungen.“ Diese ganz allgemeinen Worte schließen die gesamte Stadtverfassung in sich. Wenn hinzugefügt wird: „insbesondere hinsichtlich der usw.“, so hat dies dem natürlichen Wortsinne nach nur die Bedeutung eines Beispiels und ich würde mich also mit dem Kommissionsvorschlage vollständig zufrieden stellen können. Es ist aber in dem Kommissionsbericht S. 21 diesen Worten, und zwar von seiten der Vertretung der Regierung, wenn anders der Bericht genau gefaßt ist, eine Deutung gegeben worden, die allerdings den Sinn sehr viel enger stellen würde und die nach meiner Meinung mit dem Wortsinn nicht übereinstimmt. Es ist nämlich Seite 21 gesagt: Durch die von seiten des Herrn Ministers des Innern abgegebene Erklärung sei über den Sinn und die Bedeutung des § 11 kein Zweifel mehr geblieben: derselbe solle von der Regel, daß über alle Angelegenheiten, hinsichtlich deren die Städteordnung ausdrückliche Bestimmungen enthält, die Statuten nichts Abweichendes enthalten dürfen, eine Ausnahme *nur* dahin zulassen, daß den gewerblichen Genossenschaften auch *gegen* diese Städteordnung Begünstigungen gestattet werden können . . . . . Ich wünsche, daß das jus statuendi nicht beschränkt werde auf diesen einen Fall der Begünstigung gewerblicher Genossenschaften, sondern daß es überhaupt befreit werde von der Fessel der vorliegenden Städteordnung.“

Hierauf erwiderte der Minister des Innern *von Westphalen*[1]):

„Es ist ganz richtig, daß die Regierung in der ersten Kammer wie auch in der Kommission dieses Hauses sich dahin erklärt hat, daß dieses Gesetz im § 11 nicht so aufgefaßt werden dürfe, daß im Wege der Autonomie Bestimmungen *gegen* das Gesetz gegeben werden könnten.

Sollen *abweichende* Bestimmungen, wenn sie in Widerspruch stehen mit diesem Gesetz, gegeben werden, so sind sie eben Abänderungen des Gesetzes selbst, die auch nur auf dem gesetzlichen Wege zustande kommen können. — Wenn gesagt wird, es darf eine autonome Bestimmung nicht *contra legem* sein, so steht dem doch nicht entgegen, wenn auf dem Wege der Gesetzgebung in irgend einem Paragraphen des Gesetzes, namentlich im § 11,

[1]) aaO. S. 890.

welcher das Gebiet der statutarischen Anordnungen vorschreibt, eine Bestimmung erlassen wird, worin es heißt, das und das soll auch statutarisch geordnet werden können, während das Gesetz an irgend einer anderen Stelle ein anderes Prinzip als Regel aufstellt. So verhält es sich mit Titel 2 hinsichtlich des Wahlsystems. Da ist im allgemeinen das Wahlsystem vorgeschrieben. Nun aber ist es hier die Aufgabe, die Zustimmung der Kammer dazu zu erlangen, daß in Beziehung auf das Wahlsystem eine andere Anordnung getroffen werden kann, mit Rücksicht auf die gewerblichen und kaufmännischen Genossenschaften. Wenn diese Abweichung jetzt durch das Gesetz festgestellt wird, so ist nichts in der Autonomie, was contra legem wäre, sondern es ist gemäß des Gesetzes."

Aus diesen Verhandlungen in Verbindung mit dem erwähnten Bericht lassen sich folgende Grundsätze für den Umfang der städtischen Autonomie entnehmen:

Die Statuten nach Ziffer 2 § 11 über sonstige eigentümliche Verhältnisse und Einrichtungen können sich auf die gesamte Stadtverfassung erstrecken, und in dieser Beziehung Bestimmungen aufstellen, wie sie nach den örtlichen Verhältnissen verschieden sich ergeben und den besonderen Verhältnissen der Stadt am meisten entsprechen. Voraussetzung ist aber dabei, daß es sich stets nur um Angelegenheiten der Stadt selbst oder um das Verhältnis der Stadt zu ihren Mitgliedern handelt. Die eigentümlichen Verhältnisse und Einrichtungen müssen in dem städtischen kommunalen Verbande der Einwohner oder der Grundstücke ihren Ursprung haben, nicht etwa in sonstigen Rechtsverhältnissen; die Angelegenheiten, die durch das Ortsstatut geregelt werden sollen, müssen zu denen des städtischen Kommunalverbandes als solchen gehören und aus dem speziellen Verhältnis des städtischen Kommunalverbandes zu seinen Mitgliedern herrühren (vgl. Entsch. des OVG. vom 16. Mai 1888 **16** 48 ff. und vom 9. Januar 1894, PrVBl. **15** 307 ff.). — Hierbei darf die städtische Autonomie nichts gegen das Gesetz festsetzen, es sei denn in dem einzigen Falle, daß Bestimmungen über die den gewerblichen Genossenschaften zu gewährende angemessene Berücksichtigung gegeben werden. Die von dem Abgeordneten von Gerlach der Ziffer 2 des § 11 gegebene weitere Auslegung, daß das Statut nach Ziffer 2 bezüglich aller Punkte Festsetzungen im Widerspruch mit dem Gesetz treffen könne, ist von dem Minister des Innern abgelehnt worden; die Regierung und mit ihr die Kammern waren der Ansicht, daß allein rücksichtlich der den gewerb-

lichen Genossenschaften zu gewährenden Begünstigung Festsetzungen contra legem getroffen werden können.

III. Was den örtlichen Wirkungskreis anlangt, so ist die Wirksamkeit des Ortsstatuts regelmäßig auf das Stadtgebiet beschränkt und zwar so, daß der ganze Bezirk betroffen wird. Über das Stadtgebiet hinaus erstreckt sich die Wirksamkeit von Ortsstatuten im allgemeinen nicht. So können durch ein Ortsstatut nach § 15 des Baufluchtengesetzes vom 2. Juli 1875 nur die Eigentümer von innerhalb des Stadtbezirks belegenen Grundstücken zur Beitragsleistung zu den Straßenbaukosten herangezogen werden, nicht aber auch die von außerhalb des Stadtbezirks belegenen Grundstücken[1]).

Ausnahmsweise aber kann sich die Wirksamkeit von Ortsstatuten auch auf außerhalb des Stadtgebiets belegene Bezirke erstrecken, § 7 des Gesetzes betreffend die Quartierleistungen für die bewaffnete Macht, vom 25. Juni 1868 und § 134 des Gesetzes, betreffend die (Unfall- und) Krankenversicherung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen, vom 5. Mai 1886 (RGBl. S. 132).

Endlich kann unter Umständen auch nur ein Teil des Stadtbezirks von dem Ortsstatut ergriffen werden, wie z. B. im Falle des § 1 Abs. 1 des Gesetzes, betreffend die Errichtung öffentlicher ausschließlich zu benutzender Schlachthäuser, vom 18. März 1868 und § 2 Abs. 3 des Gesetzes, betreffend Einführung des Schlachthauszwanges, der Fleischbeschau und des Feilbietens von Fleisch für Teile des Gemeindebezirks, vom 9. März 1881.

Es entsteht hier die Frage, was in dem Falle, daß ein bisher außerhalb des Stadtgebietes belegener Bezirk oder eine angrenzende Gemeinde zu einer Stadt hinzugeschlagen, dieser einverleibt wird, bezüglich der Ortsstatuten zu gelten hat. — Während im § 2 StO. vom 30. Mai 1853 ausdrücklich bestimmt ist, daß privatrechtliche Verhältnisse durch eine derartige Veränderung nicht berührt werden sollen, besteht irgendeine positive gesetzliche Bestimmung darüber, was rücksichtlich der öffentlichrechtlichen Verhältnisse gelten soll, nicht. Es kann daher zweifelhaft sein, ob die Ortsstatuten der vergrößerten Stadt durch die Eingemeindung ohne weiteres auf die eingemeindeten Teile ausgedehnt werden.

M. E. ist bei der Entscheidung dieser Frage folgendes zu berücksichtigen:

---

[1]) OVG. 17 179.

Es steht zweifellos fest, daß durch die Eingemeindung in eine andere Gemeinde das Recht des einverleibten Teiles, verbindliche Normen zu erlassen, erlischt, daß mit dem Verlust der Selbständigkeit auch jedes weitere autonome Gesetzgebungsrecht aufhört; es steht aber auch weiter fest, daß die eingemeindeten Gebietsteile durch die Eingemeindung unter die Gebietshoheit und Gebietsgewalt der einverleibenden Gemeinde treten.

Hieraus und aus dem Umstande, daß die Städteordnung nicht ausdrücklich sagt, daß die öffentlichrechtlichen Verhältnisse unberührt bleiben sollen, ergibt sich, daß fortan alle öffentlichrechtlichen Verhältnisse der Gesamtstadt allein nach den für die eingemeindende Stadt geltenden Normen zu beurteilen sind. Hieraus folgt wiederum, daß für die eingemeindeten Gebietsteile die dort bisher geltenden Ortsstatuten ohne weiteres ihre Geltung verlieren und für sie die in der vergrößerten Stadt geltenden ortsstatutarischen Bestimmungen von selbst in Kraft treten, sofern nicht Ausnahmen hiervon durch die Eingemeindungsverträge aufgestellt sind. — Die in dem eingemeindeten Gebiete liegenden Grundstücke und dort wohnenden Personen fallen demnach ohne weiteres unter die ortsstatutarischen Vorschriften der vergrößerten Stadt[1]).

Diese Sätze gelten aber nicht unbeschränkt, sondern sie erleiden einige Einschränkungen, die sich aus der Natur der Sache und praktischen Erwägungen ergeben. So werden solche statutarischen Bestimmungen, welche nur für einzelne Teile der vergrößerten Stadt Geltung haben oder die besonders geartete Verhältnisse in einer Weise regeln, daß ihre Ausdehnung auf die eingemeindeten Teile als ausgeschlossen gelten muß, nicht auf den Gebietszuwachs ausgedehnt. —

Wird in eine Gemeinde mit weniger als 20000 Einwohnern, die ein Ortsstatut über die Mindestruhezeit der Gehilfen und Lehrlinge nach § 139c Abs. 2 RGO. erlassen hat, eine Gemeinde eingemeindet, die ein solches Statut nicht hat, und haben die vereinigten Gemeinden zusammen mehr als 20000 Einwohner, so verliert das Ortsstatut seine Geltung, weil für Gemeinden mit dieser Einwohnerzahl die Mindestruhezeit gesetzlich geregelt ist. — Wird eine Gemeinde, die ein Ortsstatut nach § 33 RGO. über den Bedürfnisnachweis bei Genehmigung von Gastwirtschaften hat, durch Gebietsabtretungen so verkleinert, daß

[1]) Vgl. die Entsch. des OVG. vom 18. März 1880 **6** 218 und vom 18. Juni 1900 **37** 405, die sich allerdings auf Polizeiverordnungen beziehen.

die Einwohnerzahl unter 15000 sinkt, so wird damit das Ortsstatut bedeutungslos; denn die Gemeinde ist durch das Sinken der Einwohnerzahl in die Reihe der Gemeinden getreten, für die gesetzlich der Bedürfnisnachweis besteht.

Die Ausdehnung der in der eingemeindenden Stadt geltenden Ortsstatuten auf den Gebietszuwachs kann für die Angehörigen des letzteren zu großen Härten führen; dies zu vermeiden ist eben Aufgabe der Eingemeindungsverträge. In diese werden die genaueren Bestimmungen über die Ausdehnung der Ortsstatuten aufzunehmen sein; dabei wird es sich empfehlen, solche Ortsstatuten, welche nur nach den Bedürfnissen einzelner Teile der Bevölkerung der eingemeindenden Stadt erlassen sind und für die Bevölkerung des erweiterten Gebiets nicht passen, von der Ausdehnung auszunehmen. Ebenso ist eine Vereinbarung angebracht, nach welcher solche Ortsstatuten, die gerade den Bedürfnissen der Bevölkerung des eingemeindeten Teiles entsprechen, für diesen Teil in Geltung bleiben.

Es bedarf keiner besonderen Begründung, daß die in der eingemeindenden Stadt geltenden Normen nicht rückwirkende Kraft auf den eingemeindeten Teil haben. Dies würde zu ganz unhaltbaren Zuständen führen.

IV. Die Ortsstatuten werden durch Gemeindebeschluß festgestellt, d. h. es ist ein übereinstimmender Beschluß des Magistrats (vgl. § 12) und der Stadtverordnetenversammlung (vgl. § 7) erforderlich. Bei der Beschlußfassung in der Stadtverordnetenversammlung gelten die allgemeinen Vorschriften, es genügt also gemäß § 43 östl. StO., § 46 hess.-nass., § 43 westf. und § 36 rhein. die einfache Stimmenmehrheit; ebenso liegt die Sache bezüglich des Magistrats, auch hier ist gemäß § 57 Abs. 2 östl., § 52 schlesw.-holst., § 62 hess.-nass., § 57 westf., § 75 rhein. und § 73 hannov. StO., die einfache Stimmenmehrheit erforderlich und genügend. Nur für gewisse Fälle sind einzelne besondere Vorschriften gegeben, z. B. ist nach § 4 des Gesetzes vom 30. Juni 1900 für Ortsstatuten nach § 3 dieses Gesetzes eine Zweidrittelmehrheit notwendig. (Näheres siehe § 8.)

In den Gemeinden der Provinz Hessen-Nassau und der hohenzollernschen Lande besteht die Besonderheit, daß zunächst der Statutenentwurf vor dem endgültigen Beschlusse der Stadtverordnetenversammlung bekannt gemacht werden muß; innerhalb der nächsten zwei Wochen können von jedem Bürger gegen den Entwurf bei dem Magistrat Er-

innerungen vorgebracht werden, welche dieser der Stadtverordnetenversammlung zur Beschlußfassung vorzulegen hat, erst nach Ablauf dieser Zeit erfolgt die endgültige Feststellung durch die städtischen Behörden, § 13 hess.-nass. StO., § 6 hohenzoll. GemO.

V. Was die Form der Ortsstatuten betrifft, so empfiehlt es sich, in der Einleitung diejenigen gesetzlichen Bestimmungen anzuführen, welche die Stadt zum Erlasse des Statuts berechtigen; allerdings ist die Gültigkeit eines Ortsstatuts nicht von der Beobachtung dieser Form abhängig [1]). Im übrigen haben die Ortsstatuten das Datum des Tages der Beschlußfassung und die Unterschrift des Bürgermeisters zu tragen.

VI. Die Ortsstatuten bedürfen weiter zu ihrer Gültigkeit der Bestätigung, und zwar erfolgt diese gemäß § 16 Abs. 3 ZustGes. für alle Städte mit Ausnahme von Berlin durch den Bezirksausschuß, für die Bestätigung der Ortsstatuten in Berlin ist nach LVG. § 43 der Oberpräsident der Provinz Brandenburg zuständig, eine Bestätigung eines Berliner Statuts durch den Minister des Innern an Stelle des Oberpräsidenten macht es nach der Entsch. des Reichsgerichts vom 6. Dezember 1886 [2]) nicht ungültig; anders dagegen Leidig [3]), wohl auch Oertel [4]). Die Bestätigung hat zwar nach § 16 Abs. 3 ZustGes. nur da zu erfolgen, wo sie in den Gemeindeverfassungsgesetzen der Aufsichtsbehörde vorbehalten war; diese Vorschrift ist jetzt gegenstandslos, denn tatsächlich ist die Bestätigung in den Städteordnungen der sämtlichen Provinzen vorgeschrieben, StO. östl. § 11 Abs. 2; rhein. § 10 Abs. 2; westf. § 11 Abs. 2; hess.-nass. § 13 Abs. 3; schlesw.-holst. § 18 Abs. 1; hannov. § 3; hohenzoll. GemO. § 6 Abs. 3.

Die bestätigende Behörde kann das Statut nur im ganzen annehmen oder verwerfen, sie darf aber nicht Veränderungen an diesem vornehmen. Genehmigt die bestätigende Behörde ein Ortsstatut mit der Maßgabe, daß bestimmte Änderungen vorgenommen werden, so ist das so aufzufassen, daß sie die Genehmigung versagt, gleichzeitig aber erklärt, sie werde diese erteilen, wenn die geforderten Änderungen erfolgen. Deshalb muß das Ortsstatut noch einmal von den städtischen Behörden beraten werden [5]); es ist nicht etwa der Bürgermeister oder

[1]) OVG. vom 3. November 1905, 48 112.
[2]) GruchotsBeitr. 31 425, insbesondere 429/431.
[3]) Leidig, Preuß. Stadtrecht S. 189.
[4]) Oertel, StO. S. 74 Nr. 5 Abs. 3.
[5]) KG. vom 10. Januar 1907 in „Das Recht" 07 1153.

der Magistrat allein befugt, dem Ortsstatute die von der bestätigenden Behörde geforderte Fassung zu geben. Denn der Gemeindebeschluß ist bedeutungslos geworden insofern, als die Stadt jetzt berechtigt ist, auch den übrigen Teil des Ortsstatuts abzuändern, ja sogar den Gemeindebeschluß ganz aufzuheben[1]). Bei der Bestätigung hat die zuständige Behörde hauptsächlich darauf Bedacht zu nehmen, daß die Statuten mit den Gesetzen in Einklang stehen und diesen nicht widersprechen. Sie wird aber unter Umständen auch aus Zweckmäßigkeitsgründen die Bestätigung zu versagen haben, wenn z. B. ganz offensichtlich ist, daß das Statut den allgemeinen Bedürfnissen und dem Wohle der Stadt widerstreitet. Allerdings werden in der Regel die mit den örtlichen Verhältnissen vertrauten städtischen Behörden am besten beurteilen können, was für die einzelne Stadt zweckmäßig und notwendig ist.

Gegen den ablehnenden Beschluß des Bezirksausschusses bzw. des Oberpräsidenten findet binnen zwei Wochen die Beschwerde an den Provinzialrat bzw. den Minister des Innern statt.

VII. Nach erfolgter Bestätigung haben die ordentlichen Richter und die Verwaltungsrichter nicht mehr das Recht, die ortsstatutarischen Vorschriften auf ihre Zweckmäßigkeit hin zu prüfen, dagegen ist ihnen die Prüfung der Gesetzmäßigkeit gestattet. Es steht den Gerichten die Befugnis, ja sogar die Pflicht zu, sich darüber schlüssig zu werden, ob das Ortsstatut den bestehenden Gesetzen entspricht oder nicht, und ob es formell und materiell ordnungsgemäß zustande gekommen ist. So sagt das OVG.[2]) in der Entsch. vom 3. März 1877, die allerdings für die Ortsstatuten von Landgemeinden ergangen ist, folgendes:

„Will man den bestätigten Beschluß — wie es allerdings in beschränktem Sinne zulässig erscheint — als Rechtsquelle gelten lassen, so ist er dies doch nur in ähnlicher Art, wie etwa eine Polizeiverordnung. Beide finden, vorausgesetzt, daß sie formell vorschriftsmäßig ergangen sind, unbeschränkte Anwendung gegen jeden Beteiligten und stehen insoweit dem Gesetze nicht nach. Findet aber im einzelnen Falle — gleichviel zu welcher Zeit und bei welcher Gelegenheit — der Richter, daß sie mit den Gesetzen in Widerspruch stehen, so hat derselbe lediglich nach diesen zu entscheiden und den abweichenden be-

[1]) RG. vom 1. November 1906 in Johow 33 C. 82, auch in „Das Recht" 07 1002.

[2]) OVG. 2 112.

sonderen Satzungen ohne Rücksicht auf die ihnen sonst an sich zukommende Bedeutung die Anerkennung zu versagen."

Derselbe Standpunkt ist auch in folgender Entscheidung vertreten [1]):

„Der erste Richter geht davon aus, daß, wo nach dem Gesetze die Bestätigung eines Kreistagsbeschlusses über die Heranziehung zu den Kreisabgaben vorgeschrieben und eingetreten ist, die Rechtskontrolle hinsichtlich der Gültigkeit des Beschlusses ausschließlich durch die bestätigende Behörde, niemals durch die Verwaltungsgerichte auszuüben sei, ein Grundsatz, der, wenn er richtig wäre, sich doch nur aus dem Sinne und Zwecke der Bestätigung als solcher, aus dem Eintreten einer Nachprüfung an anderer Stelle überhaupt ergeben könnte, ohne daß es darauf ankäme oder einen Unterschied begründete, von welchem Organe diese Bestätigung ausgeht, ob insbesondere gerade von der Zentralstelle. Nun ist aber schon in der Entsch. des OVG. vom 3. März 1877 (**2** 108), wenn auch zunächst für ein anderes Gebiet, ausführlich dargelegt, daß das Prüfungsrecht des Verwaltungsrichters durch die Notwendigkeit und den Eintritt der Bestätigung keinen Abbruch erleidet und daß andererseits für die Wirksamkeit der bestätigenden Behörde noch ein weites Gebiet offen bleibt. An den dort entwickelten, demnächst wiederholt angewandten Grundsätzen war auch hier festzuhalten. Hätte es in der Absicht des Gesetzgebers gelegen, die durch § 19 aaO. (KrO.) eingeführte Rechtskontrolle überall da auszuschließen oder in besonderer Weise zu regeln, wo es sich um eine höheren Orts genehmigte Heranziehung oder Veranlagung zu den Kreisabgaben handelt, so wäre es unerläßlich gewesen, das positiv auszusprechen. Da letzteres nicht geschehen und ebensowenig anzuerkennen ist, daß an sich die Rechtskontrolle des § 19 und die im § 176 der KrO. vorgesehene Bestätigung einander ausschließen, so ist den Angriffen des Klägers gegen den hier in Rede stehenden Kreistagsbeschluß eine materielle Würdigung mit Unrecht versagt und solche nachzuholen . . . . . ." Vgl. über dieselbe Frage ferner noch OVG. **3** 97; **4** 117, 145; **12** 177; **29** 183; **11** 104 und **32** 123.

Die Entscheidung des Kompetenzgerichtshofs vom 10. Mai 1879 (MBl. **79** 210) dagegen spricht den Gerichten das Prüfungsrecht hinsichtlich der Rechtsbeständigkeit von Ortsstatuten ab, soweit dieselben den Adjazenten eine Gemeindeabgabe auferlegen, indem sie sich

[1]) OVG. **9** 29.

zur Begründung dafür auf ALR. II Titel 14 §§ 78, 79 beruft. Wenn auch die Entscheidung in erster Linie von der Zulässigkeit des Rechtswegs handelt, denn es heißt:

„In Beziehung auf Gemeindeabgaben ist der Rechtsweg nur unter denselben Voraussetzungen wie bei den allgemeinen Staatssteuern zulässig. Der Kläger behauptet nun in der Klage, daß das Ortsstatut, nach welchem die verklagte Stadtgemeinde von ihm die Kosten für Anlegung des Bürgersteiges gefordert habe, rechtsungültig sei und eventuell, daß die Abgabe zu hoch und nicht gesetzmäßig berechnet sei; in der Rekursschrift behauptet er ferner, daß die Kosten für Anlegung der Bürgersteige allen Bürgern der Stadt nach Maßgabe ihrer Beitragspflicht zu den Gemeindeabgaben zur Last fallen müssen. Wegen solcher Einwendungen ist aber der Rechtsweg gegen öffentliche Abgaben nicht gestattet. Einer der im § 79 Tit. 14 Teil II ALR. erwähnten Ausnahmefälle, in denen der Rechtsweg gegen öffentliche Abgaben zulässig ist, liegt nicht vor, ... ebensowenig ist die Ansicht des Klägers zutreffend, daß er wegen Prägravation im Rechtswege klagen könne, weil ein Streit unter den Kontribuenten über die Verteilung einer Abgabe nicht vorliegt, sondern der Kläger der Stadtgemeinde gegenüber nur bestreitet, daß er als Adjazent die Gemeindeabgabe auf Grund des Ortsstatuts zu zahlen verpflichtet sei" —,

so ist in ihrem letzten Teile doch mit klaren und unzweideutigen Worten ausgesprochen, daß den Gerichten ein Prüfungsrecht bezüglich der Rechtsgültigkeit der Ortsstatuten nicht zusteht. Es heißt nämlich nach den oben angeführten Worten „verpflichtet sei": „Auch steht den Gerichten eine Entscheidung darüber nicht zu, ob das Ortsstatut, insoweit dadurch den Adjazenten eine Gemeindeabgabe auferlegt ist, den bestehenden Gesetzen entspricht und von der Stadtgemeinde erlassen werden konnte; vielmehr kann aus diesen Gründen die Rechtsgültigkeit des Ortsstatuts nur im Beschwerdewege bei den höheren Verwaltungsinstanzen angefochten werden." Hiermit wollte der Gerichtshof doch offenbar sagen: selbst wenn der Rechtsweg zulässig sein sollte, so könnte die Frage, ob das Ortsstatut rechtsbeständig ist, doch nicht von den Gerichten geprüft werden; dies ergibt sich m. E. hauptsächlich aus dem diesen letzten Teil der Entscheidung einleitenden Worte „auch".

Diese Entscheidung ist m. E. nicht zutreffend. Durch die Ausübung der Autonomie von seiten der Gemeinden wird zwar neues

objektives Recht geschaffen, wohl auch bestehendes abgeändert, aber immer nur innerhalb der ihr gezogenen Grenzen. Die Autonomie darf sich niemals in Widerspruch mit den Gesetzen setzen; die Gemeindeorgane dürfen die ihnen durch das öffentliche Recht gezogenen Grenzen der Zuständigkeit nicht überschreiten. Würde es ihnen an der Zuständigkeit fehlen, ein Statut in seinen Grundsätzen zu erlassen, so würde dasselbe seinem wesentlichen Inhalte nach rechtsunverbindlich sein. Das Recht zur Prüfung der Frage aber, ob ein Statut rechtsverbindlich ist bzw. ob die Gemeindebehörden bei Erlaß des Statuts sich innerhalb der ihnen eingeräumten Zuständigkeit gehalten haben, muß den Gerichten, insbesondere den Verwaltungsgerichten, zuerkannt werden, da eine dem entgegenstehende Vorschrift nicht besteht. Auch die §§ 78, 79 Tit. 14 Teil II ALR. können jetzt, selbst soweit es sich um Gemeindeabgaben handelt, zweifellos nicht mehr herangezogen werden; denn an ihre Stelle und an die der §§ 36, 41 der Verordnung vom 26. Februar 1808 sind jetzt die §§ 18, 160 ZustGes. getreten. Diese Vorschriften lassen keinen Zweifel darüber, daß die Streitigkeiten über die Entrichtung von Gemeindeabgaben den Verwaltungsgerichten zugewiesen sind. Ist aber hiernach der Rechtsweg in Bezug auf die Gemeindeabgaben allgemein für zulässig erklärt, so haben in den etwaigen Streitigkeiten über die Heranziehung zu den Gemeindeabgaben die Verwaltungsgerichte auch die Rechtsbeständigkeit der betreffenden Steuerordnungen oder Steuerregulative zu prüfen.

VIII. Wenn die Bestätigung erfolgt ist, so haben die Statuten Rechtsgültigkeit erlangt. Falls die Bestätigung mehrerer Behörden einzuholen ist, tritt die Gültigkeit erst mit dem Ausspruch der Bestätigung der letzten Behörde ein; es genügt nicht etwa die Erteilung der Bestätigung der höheren Behörde, als ob damit die der unteren Behörde ersetzt sei, vielmehr ist notwendig, daß auch die untere Behörde noch die Bestätigung ausspricht, vgl. hierüber PrVBl. **16** 548.

Mit der Bestätigung erlangen die Ortsstatuten Gesetzeskraft und stellen dann wirkliche objektive Rechtsnormen dar [1]), welche nach § 12 EG. zur ZPO. als Gesetze im Sinne der Zivilprozeßordnung anzusehen sind. Aber es kann auf eine angebliche Verletzung des Ortsstatuts nicht das Rechtsmittel der Revision gestützt werden, da die Voraussetzungen des § 549 ZPO. nicht vorliegen, weil sich der

[1]) OVG. vom 16. Mai 1888 **16** 54; OVG. **25** 16; RG. **42** 314; **10** 129; OVG. vom 19. Januar 1906 und vom 25. Mai 1906 **48** 38 ff.; vgl. Loening, Lehrbuch des Verwaltungsrechts S. 182.

Geltungsbereich eines Ortsstatuts der Regel nach immer nur auf den Stadtbezirk, jedenfalls niemals über den Bezirk des Berufungsgerichts hinaus, erstreckt, vgl. auch Entsch. des RG. vom 14. November 1898 [1]).

IX. Wie erwähnt, tritt die Gültigkeit der Ortsstatuten mit der Bestätigung ein, eine besondere Veröffentlichung ist **zur Gültigkeit** nicht erforderlich, wenigstens enthält die Städteordnung keine besonderen Bestimmungen darüber. Indessen ist es zweckmäßig und auch wohl allgemein üblich, die Ortsstatuten in ortsüblicher Weise den Einwohnern bekannt zu geben. Die MV. vom 30. August 1872 (MBl. S. 225) betont, daß gerade für die Ortsstatuten eine wirksame Veröffentlichung, so daß der Inhalt auch tatsächlich zur Kenntnis der Einwohner kommt, erforderlich ist, vgl. auch darüber MV. vom 29. Juni 1833 in v. Kamptz Ann. **17** 425. Die ständige Wiederholung der ursprünglich gewählten Bekanntmachungsart begründet eine Ortsgewohnheit, die maßgebend ist und alle Gemeindeglieder bindet (OTr. vom 9. Juni 1871, MBl. 1871 S. 202). Die Art und Weise der Veröffentlichung kann aber auch der Magistrat bestimmen, da er nach § 56 Ziff. 2 die Gemeindebeschlüsse auszuführen hat (vgl. auch RG. **42** 314). Es ist aber nicht an der Befugnis der Aufsichtsbehörde zu zweifeln, die Bekanntmachung bzw. die Art und Weise der Bekanntmachung erforderlichenfalls anzuordnen. Nach der MV. vom 30. August 1872 (MBl. S. 225) kann der Magistrat bei dem Neuerlaß eines Ortsstatuts angehalten werden, das Ortsstatut „in gleicher Weise wie allgemein verpflichtende Erlasse öffentlicher Behörden, also durch Abdruck in den zur Veröffentlichung derartiger Erlasse für den Ort, Kreis oder Bezirk dienenden Blättern zur öffentlichen Kenntnis zu bringen".

Trotz und alledem beraubt nach der feststehenden Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts die Unterlassung der Bekanntmachung das Ortsstatut an sich der Rechtsgültigkeit nicht. So sagt das Oberverwaltungsgericht [2]):

> „Die Gültigkeit der rechtmäßig zustande gekommenen Anordnung, auf welcher die Erhebung der streitigen Gebühr beruht, ist von der Verkündigung derselben in Ermangelung einer diese Publikation bestimmenden Vorschrift nicht abhängig, so daß es gleichgültig erscheint, ob solche, wie der Beklagte behauptet, erfolgt ist oder nicht."

---

[1]) RG. **42** 312.

[2]) OVG. **17** 216.

Noch ausführlicher finden wir diesen Grundsatz in der folgenden Entscheidung desselben Gerichts ausgesprochen [1]):

„Bei bloßen Beschlüssen, mögen sie immerhin nicht nur einen einzelnen Fall betreffen, sondern auf die Dauer von weiterreichendem Einfluß sein, ist eine Publikation keinesfalls vorgeschrieben. Landes- und Reichsgesetze freilich bedürfen für ihre verbindliche Kraft einer besonders geregelten Verkündigung; eine solche Vorbedingung besteht auch für die Polizeiverordnungen usw., derartige Formalvorschriften dulden aber keine analoge Ausdehnung auf andere Gebiete, namentlich bei dem verschiedenen Geltungsbereich und Charakter von Gesetzen oder verwandten Strafvorschriften einerseits und bloßen Lokalbestimmungen andererseits. Wenn das vom Vorderrichter noch geltend gemachte Reskript des MdJ. vom 30. August 1872 im Aufsichtswege darauf hingewirkt sehen will, daß eine ausreichende Veröffentlichung städtischer Steuerregulative nicht unterbleibe, so geht dasselbe dabei keineswegs von der Meinung einer gesetzlichen Notwendigkeit aus, sondern betont nur die Zweckmäßigkeit. Gerade diese Begründung zeigt, daß auch bei Erlaß des Reskriptes die Ansicht maßgebend gewesen ist, es bestehe eine unmittelbar gesetzliche Publikationspflicht an sich nicht. In diesem Sinne hat auch das Reichsgericht durch Urteil vom 2. Januar 1883 (PrVBl. **5** 133) und wiederholt das Oberverwaltungsgericht entschieden."

Vergleiche ferner über diese Frage OVG. **38** 99, 100, PrVBl. **21** 268, GruchotsBeitr. **31** 425 ff., wo es heißt:

„Was die Publikation dieses Reglements anlangt, so kann solche, in Ermangelung desfallsiger gesetzlicher Vorschriften, als ein notwendiges Erfordernis zur Gültigkeit einer ortsstatutarischen Festsetzung überhaupt nicht angesehen werden" (Urteil des RG. vom 6. Dezember 1886).

Eine Ausnahme besteht, d. h. die Unterlassung der Bekanntmachung macht das Ortsstatut ungültig, wenn im Gesetz, z. B. KAG. § 9 oder RGO. § 142 oder Straßen- und Baufluchten-Gesetz § 12 Abs. 3 die Bekanntmachung ausdrücklich vorgeschrieben ist. Ob aber sonst — also wenn keine besondere Vorschrift besteht — ohne Veröffentlichung eine Wirksamkeit gegen Dritte eintritt, ist streitig. Schoen [2]) verneint dieselbe, ebenso Jebens [3]), dagegen scheint Oertel [4]) die Publikation

[1]) OVG. **25** 16 und 17.

[2]) Schoen, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen S. 66 N. 5.

[3]) Jebens in PrVBl. **21** 333. [4]) Oertel, StO. § 11 Nr. 6 S. 75.

nicht für unerläßlich zu halten, Leidig[1]) läßt sich über diese Frage überhaupt nicht aus. Den Standpunkt von Schoen und Jebens hat auch das RG. in **24** 314 vertreten, denn es sagt:

„Zur Verbindungskraft der Gesetze gegenüber Dritten gehört deren Verkündung."

Diese Ansicht stützt sich auf ALR. (Einleitung zum ALR. § 10), wonach Gesetze, zu denen die Ortsstatuten auch zu rechnen sind, „ihre rechtliche Verbindlichkeit erst von der Zeit an erhalten, da sie gehörig bekannt gemacht werden". Nach RG. vom 6. Dezember 1886, GruchotsBeitr **31** 425 ff., ist die Publikation insofern von Bedeutung, als sie einen Schluß auf den Urheber gestattet, daß das Ortsstatut auch Dritten gegenüber in Kraft treten solle. Vgl. auch Stier-Somlo, VerwArch. **10** 519.

Die Veröffentlichung ist m. E. zum Inkrafttreten der Ortsstatuten, d. i. zur Verbindlichkeit derselben gegen Dritte, auch ohne daß eine gesetzliche Pflicht besteht, aus Zweckmäßigkeitsgründen unbedingt erforderlich. Denn es muß irgendwie zum Ausdruck gebracht werden, daß das, was von den städtischen Organen beschlossen und von der staatlichen Behörde genehmigt ist, nunmehr für die Gemeindeangehörigen geltendes Recht sein soll. Wäre dies nicht notwendig, so würde den Einwohnern niemals bekannt werden, welche Lokalgesetze für sie maßgebend sind. Es könnte z. B. sein, daß die städtischen Behörden in der Zeit zwischen Beschlußfassung und Erteilung der Genehmigung oder auch nach Erteilung derselben aus irgend welchen Gründen zu dem Schluß kämen, das Ortsstatut vorläufig noch nicht in Geltung zu setzen. Der Beschluß der städtischen Behörden ist aber irgendwie schon bekannt geworden, vielleicht auch mitgeteilt, daß die Genehmigung erteilt ist, nun wüßten die Gemeindeangehörigen nicht, was Rechtens ist. Schon aus dem praktischen Gesichtspunkt heraus, um jeden Zweifel betreffs des Inkrafttretens abzuschneiden, möchte ich die Veröffentlichung der Ortsstatuten zum Inkrafttreten für notwendig erachten.

Weiter aber ergibt sich die Notwendigkeit der Bekanntmachung der Ortsstatuten zum Inkrafttreten aus dem allgemeinen Gesichtspunkt der Bekanntgabe von rechtlichen Willensbestimmungen überhaupt. Die verbindliche Kraft der Ortsstatuten beruht auf dem Willen der Gemeindebehörden, daß die in den Statuten festgelegten Bestimmungen geltendes Ortsrecht sein sollen. Dieser Wille der Gemeindebehörden,

[1]) Leidig, Preuß. Stadtrecht S. 190 III c.

der zunächst nur einen inneren Vorgang darstellt, muß selbstverständlich irgendwie zum Ausdruck gebracht und denen bekannt gegeben werden, für die er wirksam sein, die er zum Gehorsam verpflichten soll. Denn er kann doch, solange er über den Rahmen des inneren Vorgangs nicht hinausgekommen, solange er nicht in die äußere Erscheinung getreten ist, unmöglich Personen gegenüber wirksam sein, die gar keine Kenntnis von seinem Dasein haben.

Was die Form der Bekanntmachung anlangt, so wird sich in den meisten Städten eine bestimmte Form herausgebildet haben, in der die städtischen Behörden ihre Beschlüsse den Einwohnern bekannt geben. Wenn die Bekanntmachung eines Ortsstatuts in dieser für Bekanntmachungen allgemein üblichen Form erfolgt, so wird dies als eine ausreichende Bekanntmachung des Ortsstatuts zu bezeichnen sein.

X. Strafvorschriften zur Sicherung der Befolgung ortsstatutarischer Bestimmungen können, abgesehen von besonderen gesetzlichen Ermächtigungen, wie sie im KAG. § 82 bezüglich der Steuerordnungen erteilt sind, im Ortsstatut nicht festgesetzt werden. Es bleibt hier nur der Weg übrig, die Übertretung ortsstatutarischer Vorschriften durch eine Polizeiverordnung mit Strafe zu bedrohen (MBl. 1871 S. 106). Dagegen sind die Städte befugt, administrative Zwangsmaßregeln in dem Ortsstatut anzudrohen. Es dürfen aber niemals die im § 132 LVG. erwähnten Zwangsmaßregeln in den Ortsstatuten angedroht werden. Der § 132 aaO. handelt von den Zwangsbefugnissen, die dem Regierungspräsidenten, dem Landrat, der Ortspolizeibehörde und dem Gemeindevorsteher(=vorstande) zur Erzwingung der von ihnen in Ausübung der obrigkeitlichen Gewalt getroffenen Anordnungen gegeben sind. Unter dem Ausdruck „in Ausübung der obrigkeitlichen Gewalt getroffenen Anordnungen" sind aber nur die polizeilichen und die sonstigen in Ausübung der Staatshoheit in der allgemeinen Landesverwaltung getroffenen Verfügungen zu verstehen. Denn der § 132 ist Teil eines Gesetzes, welches die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung zum Gegenstande hat und die örtliche Gemeindeverwaltung nur berührt, soweit es sich um die Staatsverwaltung durch Gemeindeorgane, wie die Stadtausschüsse, handelt. — Um solche in Ausübung der Staatshoheit in der allgemeinen Landesverwaltung getroffenen Verfügungen handelt es sich aber bei den zur Erzwingung der ortsstatutarischen Vorschriften erlassenen Anordnungen nicht, vielmehr sind unter diesen Anordnungen nur solche Verfügungen zu ver-

stehen, die von der Gemeindebehörde in ihrer Eigenschaft als Gemeindeverwaltungsbehörde in der Gemeindeverwaltung getroffen sind. Zur Erzwingung dieser können aber, wie aus den obigen Darlegungen hervorgeht, die Zwangsmittel des § 132 LVG. nicht angewendet werden und daher ist auch die Androhung dieser Zwangsbefugnisse in den Ortsstatuten unzulässig.

XI. Es muß als zulässig erachtet werden, daß sich die Ortsstatuten rückwirkende Kraft beilegen; die Ortsstatuten stehen innerhalb ihres Geltungsgebietes den Staatsgesetzen gleich und wie es bei den staatlichen Gesetzen erlaubt ist, daß sie Bestimmungen in sich enthalten, wonach auch schon vergangene Ereignisse von ihnen betroffen werden sollen, ebensogut muß dies Recht auch den kommunalen Gesetzen zugestanden werden. Ein Verbot der Beilegung rückwirkender Kraft besteht weder für das Gebiet der staatlichen noch für das der kommunalen Gesetzgebung. Der § 14 Einl. z. ALR., der bestimmt: „Neue Gesetze können auf schon vorhin vorgefallene Handlungen und Begebenheiten nicht angewendet werden", steht dem nicht entgegen. Er stellt nur eine Auslegungsvorschrift für den Richter dar, indem er dem Richter verbietet, neue Gesetze und damit auch insbesondere das ALR. selbst auf vergangene Ereignisse anzuwenden. Der § 14 aaO. enthält aber keineswegs eine Beschränkung für den Gesetzgeber selbst.

Die Richtigkeit dieser Ansicht ergibt sich schon aus der Stellung des § 14, er findet sich in dem Abschnitt, der von der „Anwendung der Gesetze" handelt, nur die Richter haben die Gesetze anzuwenden; weiter aber sprechen dafür der § VIII des Publikationspatentes vom 5. Februar 1794, § 3 des Publikationspatentes vom 9. September 1814, § 3 des Publikationspatentes vom 9. November 1816, § 5 des Publikationspatentes vom 15. November 1816 und § 14 des Publikationspatentes vom 21. Juni 1825.

Auch das Obertribunal hat sich verschiedentlich dahin ausgesprochen, daß durch den § 14 Einl. z. ALR. nur die Richter, nicht dagegen auch der Gesetzgeber gebunden sein sollte; dies folgt z. B. aus folgenden Worten[1]): „Nur das Recht selbst in seiner wesentlichen Beschaffenheit ist — nach § 14 Einl. z. ALR. — als ein wohl erworbenes, auch durch das neue Gesetz geschütztes anzusehen, wofern das neue Gesetz nicht ausdrücklich etwas anderes ausgesprochen hat."

[1]) Entsch. des Kgl. OTr. 48 162, auch abgedruckt in StriethArch. 47 261.

Ebenso vertritt das Oberverwaltungsgericht den Standpunkt, daß durch den § 14 Einl. z. ALR. nur der Richter, nicht aber auch der Gesetzgeber gebunden ist, vgl. Entsch. vom 13. Juni 1896 II 1208.

Eine unzulässige Rückwirkung eines Ortsstatuts liegt nicht vor, wenn zu einer neu eingeführten Kanalisationsabgabe Grundbesitzer herangezogen werden, deren Grundstücke an den Kanal schon vor der Einführung der Abgabe angeschlossen waren[1]).

XII. Was endlich noch die Abänderung von Ortsstatuten betrifft, so liegt sie zweifellos in dem Belieben der Stadtgemeinde; auch hierzu ist die Genehmigung des Bezirksausschusses bzw. Oberpräsidenten als unbedingt erforderlich anzusehen, da ja die Abänderung nur wieder durch Ortsstatut erfolgen kann; es besteht darüber auch kein Streit.

Anders dagegen liegt die Sache bei der Aufhebung der Ortsstatuten; es herrscht hier lebhafter Streit, ob zu einem die Aufhebung eines Ortsstatuts aussprechenden Gemeindebeschluß die Bestätigung notwendig ist oder nicht. v. Brauchitsch[2]) und Marcinowski[3]) halten nach Analogie der in dem Erlaß des Ministers für Handel und Gewerbe und des Ministers des Innern vom 1. August 1881 (MBl. 1881 S. 229) bezüglich der Ortsstatuten über gewerbliche Angelegenheiten getroffenen Entscheidung die Zustimmung des Bezirksausschusses bzw. Oberpräsidenten für erforderlich. Es soll der allgemeine staatsrechtliche Grundsatz Anwendung finden, daß ein Gesetz nur auf demselben Wege oder durch dieselben Faktoren aufgehoben werden könne, wodurch dasselbe zustande gekommen ist. Eben diese Ansicht vertritt auch Leidig[4]).

Dagegen wendet sich Oertel[5]), indem er ausführt: „Die Gemeinden seien zunächst in der selbständigen Verwaltung ihrer Angelegenheiten nur insoweit beschränkt, als dies im Gesetze angeordnet sei. Das MR. verkenne auch den Unterschied zwischen einer Aufsichtsbehörde und einem Faktor der Gesetzgebung. Der § 11 Abs. 2 bestimme nur, daß dergleichen Anordnungen der Bestätigung bedürfen und nach § 16 Abs. 2 ZustGes. beschließe der Bezirksausschuß über die Bestätigung der Ortsstatuten; von einer Genehmigung des die Auf-

---

[1]) PrVBl. 17 506.

[2]) v. Brauchitsch 3 § 11 Anm. Nr. 6 S. 35.

[3]) Marcinowski und Hoffmann, Städteordnung.

[4]) Leidig, Preuß. Stadtrecht S. 190, III d.

[5]) Oertel, StO. § 11 Nr. 8 S. 76.

hebung eines Ortsstatuts aussprechenden Gemeindebeschlusses sei hier nicht die Rede."

Denselben Standpunkt wie Oertel vertritt auch Nöll in seinem Kommentar zum Kommunalabgabengesetz[1]). Auch er beruft sich darauf, daß die Bestätigungsbehörde nicht gesetzgebender Faktor ist und eine Beschränkung der Autonomie nur insoweit stattfindet, als dies im Gesetz vorgesehen ist. Derselben Ansicht ist auch Ledermann[2]).

M. E. ist die erstere Ansicht die richtigere. Bei Entscheidung des Streitpunktes muß man davon ausgehen, daß Ortsstatuten Gesetze, wenn auch Lokalgesetze, sind. Für alle Gesetze gilt aber der allgemeine staatsrechtliche Grundsatz, daß ein Gesetz nur wiederum durch ein Gesetz aufgehoben werden kann. Mithin kann ein Ortsstatut auch stets nur wiederum durch ein Ortsstatut beseitigt werden. Zu einem solchen aufhebenden Ortsstatut ist aber nach dem Grundsatz des § 11 Abs. 2 StO. in Verbindung mit § 16 ZustGes. die Bestätigung erforderlich. Ich verkenne hierbei keineswegs, daß die bestätigende Behörde nur Aufsichtsbehörde, nicht etwa auch gesetzgebender Faktor ist. Die Gemeindebehörden als die einzigen gesetzgebenden Faktoren fassen den Aufhebungsbeschluß vollkommen unabhängig. Der Beschluß muß aber, da er ein Ortsstatut aufheben soll, ebenfalls die Form des Ortsstatuts haben und bedarf somit der üblichen Bestätigung. Die Bestätigung ist nicht eine in der staatlichen Gesetzgebungsgewalt enthaltene Rechtsetzungshandlung, sondern vielmehr nur eine aus der staatlichen Oberhoheit fließende Verwaltungshandlung. Auch eine Beschränkung der Autonomie der Gemeinden ist hierin nicht zu erblicken; vielmehr sind sie in der Beschlußfassung über die Aufhebung oder Nichtaufhebung eines Ortsstatuts völlig frei gestellt. Es ist richtig, daß die Autonomie der Gemeinden nur insoweit beschränkt ist, als dies in den Gesetzen bestimmt ist. Aber es steht andererseits auch fest, daß sie den allgemeinen Rechtsregeln unterworfen ist und sich nicht in Widerspruch mit ihnen setzen darf. Wenn man der Ansicht sein sollte, daß in der Möglichkeit der Versagung der Bestätigung eine Beschränkung der Autonomie liegen sollte, so ist dagegen anzuführen, daß in diesem Falle der Beschwerdeweg offen steht.

Diesen Ausführungen wird entgegengehalten werden, daß eine Verwaltungshandlung, wie die Bestätigung ist, nur da in Funktion

[1]) Nöll, KAG. § 18 Anm. 2.
[2]) Ledermann, StO. S. 49.

treten kann, wo es das Gesetz vorschreibt, daß es aber für den ein Ortsstatut aufhebenden Beschluß an einer positiven Vorschrift fehle. Darauf ist zu erwidern, daß hierbei schon etwas als feststehend angenommen wird, worüber gerade lebhafter Streit herrscht und was die Grundlage der ganzen Meinungsverschiedenheit bildet, nämlich daß ein einfacher Gemeindebeschluß zur Aufhebung eines Ortsstatuts genügt. Stünde dieses fest, so wäre die Bestätigung zweifellos nicht erforderlich; da aber gerade das Gegenteil, die Notwendigkeit eines Ortsstatuts, als richtig anzusehen ist, ergibt sich auch die Notwendigkeit der Bestätigung zur Aufhebung eines Ortsstatuts.

Aber auch noch folgende Gründe sprechen m. E. für die Annahme der Notwendigkeit für die Bestätigung bei der Aufhebung von Ortsstatuten: bei der Beschlußfassung über die Einführung von Ortsstatuten werden die bestätigenden Behörden auch die Zweckmäßigkeit dieser Vorschrift prüfen. Sie können aus Zweckmäßigkeitsgründen, d. h. wenn es dem Wohle der Stadt widerspricht, die Genehmigung des Statuts versagen. Sollten sie nicht auch bei der Beschlußfassung, welche die Aufhebung des Ortsstatuts betrifft, mitwirken müssen und die Aufhebung hindern können, wenn feststeht, daß die Aufhebung des Statuts der Zweckmäßigkeit, dem Wohle der Stadt widerstreitet? Ich glaube doch, daß den bestätigenden Behörden, gerade auch mit Rücksicht darauf, daß sie die Zweckmäßigkeit der Ortsstatuten zu prüfen bzw. zu überwachen haben, eine Mitwirkung auch bei der Aufhebung zustehen muß.

Wegen der Notwendigkeit der Bestätigung ist es zwar empfehlenswert, in vielen Fällen, wo das Gesetz den Gemeinden gestattet, eine Frage auf verschiedenem Wege, also durch einfachen Gemeindebeschluß oder durch Ortsstatut zu regeln, nicht die Regelung durch Ortsstatut zu wählen, da ja eine jede Abänderung desselben die Einholung der Bestätigung bedingt und dadurch die Freiheit der Städte bezüglich der Verwaltung ihrer Angelegenheiten unnötig eingeengt wird. Derselben Ansicht ist das OVG.[1]), wenn es sagt:

„Wo ein einfacher Gemeindebeschluß genügt, liegt kein Grund vor, ein Statut zu schaffen, wie ein solches die StO. in gewissen Fällen in Aussicht nimmt."

Andererseits wird aber in den Fällen, in denen es darauf ankommt, **feste** und von jedem Dritten anzuerkennende Grundlagen zu

[1]) OVG. 25 16.

schaffen, die Form des Ortsstatuts zu wählen sein, auch wenn an sich ein einfacher Gemeindebeschluß genügen würde.

XIII. Wenn Ortsstatuten dem Gesetz nicht entsprechende Bestimmungen enthalten, so fragt es sich, ob das ganze Statut oder nur diese fraglichen Vorschriften ungültig sind. Die Frage kann allgemein nicht entschieden werden, sondern es wird von Fall zu Fall zu prüfen sein, welches die Absicht der das Statut erlassenden Organe war. Ging diese Absicht dahin und ergibt es sich aus der Lage des Falles, daß die rechtswidrigen Vorschriften von den rechtsgültigen getrennt behandelt werden können, so ist das Statut rücksichtlich des den Gesetzen entsprechenden Teiles für rechtsgültig und rechtswirksam anzusehen, andernfalls muß das ganze Statut in allen seinen Teilen als rechtsunwirksam erachtet werden, vgl. über diese Frage auch PrVBl. **18** 299.

XIV. Nach der Instruktion zur Ausführung der Städteordnung ist bei Erlaß von Ortsstatuten darauf zu sehen, daß nach den eigentümlichen Verhältnissen der Stadt die bewährt gefundenen konservativen Elemente möglichst geschont werden. Es soll den anderen wohlhabenden und gebildeten Klassen neben dem Handwerkerstande ein hinreichender Einfluß gewährt werden, damit in Gemeinschaft mit dem letzteren begründete und wahrhaft konservative Interessen gehörig zur Geltung gebracht und den sozialen Übeln entgegen gewirkt werden kann. — Diese Instruktion ist aber veraltet und nicht mehr als maßgebend anzusehen.

Es empfiehlt sich nicht, alle den Statuten vorbehaltenen Gegenstände in einem einzigen oder auch nur wenigen Statuten zu regeln, da sich häufig Abänderungen und Ergänzungen bezüglich der einzelnen Punkte besonders bei dem heutigen schnellen Wechsel der Verhältnisse als nötig erweisen können. Diese Abänderungen und Ergänzungen können viel leichter vorgenommen werden, wenn einzelne besondere Statuten bestehen, als wenn alle Punkte in einer einzigen Satzung zusammengefaßt sind. Es ist besser, je nach dem jeweiligen Bedürfnis bzw. der jeweiligen Veranlassung die Festsetzungen über die einzelnen Gegenstände in besonderen Statuten zu treffen.

Drittes Kapitel.

Die Autonomie der Städte im einzelnen.

I. Autonomie in Bezug auf den Eintritt in den Stadtverband.

§ 4. Erwerb des Bürgerrechts.

Nach § 5 Abs. 1 der StO. gibt das Bürgerrecht das Recht zur Teilnahme an den Wahlen sowie die Befähigung zur Übernahme unbesoldeter Ämter in der Gemeindeverwaltung und zur Gemeindevertretung. Dasselbe erwirbt nach § 5 Abs. 2 StO. östl. jeder selbständige Preuße, wenn er seit einem Jahre

1. Einwohner des Stadtbezirks ist und zur Stadtgemeinde gehört,
2. keine Armenunterstützung aus öffentlichen Mittel empfangen,
3. die ihn betreffenden Gemeindeabgaben gezahlt hat und außerdem
4. entweder
   a) ein Wohnhaus im Stadtbezirk besitzt oder
   b) ein stehendes Gewerbe selbständig als Haupterwerbsquelle und in Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern mit wenigstens 2 Gehilfen selbständig betreibt oder
   c) zur klassifizierten Einkommensteuer veranlagt ist oder
   d) an Klassensteuer einen Jahresbetrag von mindestens 4 Talern entrichtet. In den mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten sind statt dessen die Einwohner von dem Magistrat nach den Grundsätzen der Klassensteuer-Veranlagung einzuschätzen; es können jedoch auch die Stadtbehörden beschließen, an die Stelle des Klassensteuersatzes von mindestens 4 Talern ein jährliches Einkommen treten zu lassen, welches beträgt:

in Städten von weniger als 10 000 Einwohnern 200 Taler,
„ „ „ 10 000 bis 50 000 „ 250 „
„ „ „ mehr als 50 000 „ 300 „

1. Die Vorschrift der Nr. 4b ist durch den § 13 RGO. abgeändert worden. § 13 Abs. 2 Satz 1 RGO. bestimmt:

„Nach dem begonnenen Gewerbebetriebe ist, soweit dies in der bestehenden Gemeindeverfassung begründet ist, der Gewerbetreibende auf Verlangen der Gemeindebehörde nach Ablauf von drei Jahren verpflichtet, das Bürgerrecht zu erwerben."

Somit findet auf Grund des Gewerbebetriebes ein Bürgerrechtserwerb ipso jure nicht mehr statt; vielmehr sind die Städte nur berechtigt, nach Ablauf von drei Jahren den Erwerb des Bürgerrechts von den Gewerbetreibenden, welche solche Gewerbe betreiben, die Voraussetzung zum Bürgerrechtserwerbe bilden, zu verlangen, und zwar wird ein ausdrückliches Verlangen gefordert. Verlangt die Gemeindebehörde nach dem Ablauf von drei Jahren nicht den Erwerb des Bürgerrechts, so findet ein solcher nicht statt, es sei denn, daß noch eins der übrigen Erfordernisse vorliegt. Denn wenn bei einem Gewerbetreibenden außer den Erfordernissen der Ziffer 1—3 auch noch eine der Voraussetzungen der Ziffer 4a oder 4c und d vorhanden ist, so kommt § 13 RGO. nicht in Betracht. Das Bürgerrecht wird in diesem Falle von dem Gewerbetreibenden ohne weiteres wie von jedem anderen Einwohner nach Ablauf eines Jahres erworben.

2. Weiter haben die Bestimmungen unter 4c und 4d verschiedene Abänderungen erfahren.

Zunächst wurde durch § 9b des Gesetzes, wegen Abänderung des Gesetzes vom 1. Mai 1851, betr. die Einführung einer Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer, vom 25. Mai 1873 (GS. S. 213) die Vorschrift der Nr. 4d Satz 1 dahin abgeändert, daß der Jahresbetrag von mindestens 4 Talern auf einen jährlichen Klassensteuerbetrag von mindestens 6 ℳ herabgesetzt wurde. Gleichzeitig wurde die Bestimmung in Satz 2 der Nr. 4d durch die auf Grund des Gesetzes, betr. die Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer, vom 25. Mai 1873 (GS. S. 222) erfolgte Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer gegenstandslos; der Schlußsatz unter Nr. 4d dagegen wurde durch den Absatz 3 des § 9b des ersten Gesetzes vom gleichen Tage (GS. S. 213) unabhängig von dem Fortbestande der Mahl- und Schlachtsteuer ausdrücklich aufrecht erhalten. Dieser Rechtszustand blieb bis zum Jahre 1891 bestehen. Das Einkommensteuergesetz vom 24. Juni 1891 (GS. S. 175) brachte nämlich wieder eine Änderung, durch welche sowohl Nr. 4c als auch Nr. 4d betroffen wurden. Dieses Gesetz setzte an die Stelle der klassifizierten Einkommensteuer und der Klassensteuer die Einkommensteuer; zugleich wurde durch seinen § 85 auch der § 9b des Gesetzes, wegen Abänderung des Gesetzes vom 1. Mai 1851, betr. die Einführung einer Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer, vom 25. Mai 1873 (GS. S. 213) sowie überhaupt dies ganze Gesetz aufgehoben und durch den § 77 EinkStG. ersetzt.

Mit der Aufhebung dieses § 9b wurde auch die Bestimmung des Schlußsatzes in Nr. 4d beseitigt und somit der ganze Satz 2 der Nr. 4d hinfällig, da die erste Hälfte schon durch die Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer gegenstandslos geworden war, vgl. auch darüber OVG. **33** 74. An Stelle der Bestimmungen in § 5 Nr. 4c und 4d StO. war also nunmehr der letzterwähnte § 77 des EinkStG. maßgebend. Am 19. Juni 1906 erging aber das Gesetz, betr. die Abänderung des Einkommensteuergesetzes und des Ergänzungssteuergesetzes (GS. S. 241). Auf Grund der im Art. IV dieses Gesetzes erteilten Ermächtigung ist der Text des Einkommensteuergesetzes am 19. Juni 1906 (GS. S. 259) neu veröffentlicht worden, so daß nunmehr der § 82 EinkStG. an die Stelle der Vorschriften des § 5 Nr. 4c und 4d getreten ist. Er lautet:

„Soweit nach den bestehenden Bestimmungen in Stadt- und Landgemeinden das Bürgerrecht bzw. das Stimm- und Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten an die Bedingung eines jährlichen Klassensteuerbetrages von 6 ℳ geknüpft ist, tritt bis zur anderweiten gesetzlichen Regelung des Gemeindewahlrechts an die Stelle des genannten Satzes der Steuersatz von 4 ℳ bzw. ein Einkommen von mehr als 660—900 ℳ.

In denjenigen Landesteilen, in welchen für die Gemeindevertreterwahlen die Wähler nach Maßgabe der von ihnen zu entrichtenden direkten Steuern in Abteilungen geteilt werden, tritt an die Stelle eines 6 ℳ Einkommensteuer übersteigenden Steuersatzes, an welchen durch Ortsstatut das Wahlrecht geknüpft wird, der Steuersatz von 6 ℳ.

Wo solche Ortsstatuten nach bestehenden Kommunalordnungen zulässig sind, kann das Wahlrecht von einem niedrigeren Steuersatze bzw. von einem Einkommen bis 900 ℳ abhängig gemacht werden. Eine Erhöhung ist nicht zulässig."

Durch diese Bestimmung ist also für den Klassensteuermindestbetrag von 6 ℳ der (fingierte Normal-) Steuersatz von 4 ℳ bzw. ein Einkommen von mehr als 660 bis 900 ℳ gesetzt. Der Steuersatz von 4 ℳ wird aber nach § 79 EinkStG. vom Staate nicht erhoben, sondern nur als fingierter Normalsteuersatz für die Zwecke der Kommunalbesteuerung veranlagt. Entrichtet wird nur der auf diesen Steuersatz entfallende Prozentsatz der Kommunalbesteuerung zu den Gemeindeabgaben.

Sofern aber Kommunalsteuern nicht erhoben werden oder sofern die Gemeinden die Einkommen von 660 bis 900 ℳ gemäß § 38 KAG. nicht besteuern, eine Veranlagung zu dem fingierten Normalsteuersatze also nicht stattfindet, tritt an die Stelle der Veranlagung zu dem Normalsteuersatze von 4 ℳ der Bezug eines Einkommens von mehr als 660 bis 900 ℳ.

Es ergibt sich jetzt also folgende Fassung des § 5 Nr. 4c und 4d:

„Zur Staatseinkommensteuer oder zu einem fingierten Normalsteuersatze von mindestens 4 ℳ veranlagt ist bzw. ein Einkommen von mehr als 660 ℳ hat."

So ist auch die Fassung des § 5 hess.-nass. Städteordnung[1]).

Diese geschichtliche Entwicklung mußte zur Darlegung der darauf bezüglichen Autonomie vorausgeschickt werden.

3. a) Schon betreffs des Buchst. a, § 5 Nr. 4 steht manchen Städten ein gewisses Selbstgesetzgebungsrecht zu.

In Schleswig-Holstein können nämlich die Städte durch Ortsstatut bestimmen, daß nur der Besitz eines solchen Wohnhauses zum Erwerb des Bürgerrechts berechtigt, das einen gewissen durch das Ortsstatut festgesetzten Mindeststeuerwert hat, schlesw.-holst. StO. § 7 Nr. 4a. Der Eigentümer eines Wohnhauses, welches diesen Mindeststeuerwert nicht hat, kann das Bürgerrecht nicht erlangen. Durch dieses Recht ist es den schleswig-holsteinischen Städten ermöglicht, einen weitgehenden Einfluß auf die Zusammensetzung der Bürgerschaft auszuüben.

b) Auch bezüglich der Nr. 4b haben die Städte in Schleswig-Holstein eine autonome Stellung. Es ist hier im Gesetz nur vorgeschrieben, daß der Bewerber um das Bürgerrecht ein stehendes Gewerbe betreiben muß, alles Nähere aber ist der Regelung durch Ortsstatut überlassen. Es können durch dasselbe Erleichterungen oder Erschwerungen gegenüber der gesetzlichen Bestimmung für die östlichen Provinzen, daß es Haupterwerbsquelle sein und in Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern mit wenigstens zwei Gehilfen betrieben werden

[1]) Die Vorschriften der hessen-nassauischen Städteordnung über den Erwerb des Bürgerrechts unterscheiden sich von den betreffenden Bestimmungen der sämtlichen übrigen Städteordnungen in zwei Punkten:

1. jeder Angehörige des Deutschen Reiches, also nicht bloß Preuße, kann das Bürgerrecht erwerben, sodann
2. es wird ein zweijähriger Wohnsitz im Stadtbezirke verlangt, § 5 Z. 1 u. 3.

muß, eingeführt werden, so kann z. B. bestimmt werden, daß das Gewerbe nicht Haupterwerbsquelle zu sein braucht, oder daß andererseits schon in kleineren Städten der Betrieb mit einer größeren Anzahl von Angestellten erfolgen muß und dergl., oder es können überhaupt andere Bestimmungen hierüber getroffen werden.

c) Was die Autonomie der Städte bezüglich des Vermögenszensus betrifft, so steht eine solche nur noch den Städten in der Rheinprovinz und Schleswig-Holstein zu. Denn der im § 82 Abs. 3 EinkStG. (siehe oben S. 63) vorgesehene Fall kann im Gebiet der Städteordnungen für die östlichen Provinzen, Westfalen und Hessen-Nassau nicht vorkommen, da diese Städteordnungen Ortsstatuten über die Festsetzung des Steuersatzes, von welchem das Wahlrecht abhängig sein soll, nicht zugelassen haben. Solche Ortsstatuten sind nur der rheinischen Städteordnung § 5 Abs. 2 und der schlesw.-holst. Städteordnung § 7 Abs. 2 bekannt. Es ist sogar bestritten, ob überhaupt den Städten in Schleswig-Holstein die im § 82 Abs. 3 EinkStG. gewährte Autonomie zusteht. Die Vertreter der Ansicht, daß der § 82 Abs. 3 nur auf die Rheinprovinz Anwendung finden könne, wie Meitzen[1]) und Haase[2]), begründen ihre Ansicht mit dahingehenden Äußerungen einzelner Redner in den Häusern des Landtags, wonach der Abs. 3 des § 77 (jetzt 82) nur im Gebiet des Dreiklassenwahlsystems Geltung haben sollte. Für die Ansicht, daß der Abs. 3 § 7 EinkStG. in dem ganzen Bereich des Einkommensteuergesetzes Geltung hat, sprechen sich Oertel[3]) und Schoen[4]) aus. Der erstere führt insbesondere als für diese Meinung sprechend den Umstand an, daß der von einem Redner in Aussicht gestellte Antrag, der die absatzweise Trennung des zweiten und dritten Absatzes im § 77 beseitigen und dadurch die Unterstellung des dritten Absatzes unter die Klausel des zweiten Absatzes über das Geltungsgebiet bewerkstelligen oder doch deutlich machen sollte, nicht gestellt worden ist.

Diese Ansicht, daß der Absatz 3 § 77 EinkStG. sich auch auf die Provinz Schleswig-Holstein bezieht, ist anfänglich auch von dem Oberverwaltungsgericht[5]) vertreten worden. Bei erneuter Erwägung

[1]) Meitzen, Das preußische Einkommensteuergesetz vom 24. Juni 1891 S. 100 Anm. 2, Berlin 1892.

[2]) Haase in v. Brauchitsch, ErgBd. Schleswig-Holstein (2. Aufl. 1893) S. 177.

[3]) Oertel, StO. § 5 Nr. 11b S. 50.

[4]) Schoen, Das Recht der Kommunalverbände S. 87.

[5]) Urteil des II. Senats vom 26. Mai 1899.

ist es aber von diesem Standpunkt in dem Erkenntnis vom 22. Oktober 1900[1]) abgegangen und es hat die Anwendung des Absatzes 3 § 77 EinkStG. auf das Gebiet der Rheinprovinz beschränkt.

Die Entscheidung der Frage ist in der Tat äußerst schwierig. Will man zu einem einigermaßen befriedigenden Ergebnis kommen, so ist es nötig, auf die Entstehungsgeschichte der fraglichen Bestimmung zurückzugehen:

In dem von der Regierung dem Landtage vorgelegten Gesetzentwurfe war der § 77 überhaupt nicht enthalten. Die erste Anregung zu der Vorschrift wurde in der zur Beratung des Einkommensteuergesetzes bestimmten X. Kommission des Abgeordnetenhauses durch einen Antrag gegeben, welcher an erster Stelle von dem Abgeordneten Bachem (Mühlheim) unterzeichnet war. Nach ihm sollte eine Änderung des Wahlzensus in dem Gebiete der Städteordnungen für Westfalen und für die Rheinprovinz eintreten[2]). Ehe es aber zur Beratung des Antrags kam, äußerte der Antragsteller, daß die Worte „der Städteordnung für Westfalen und" in dem Antrage wegfallen sollten. Nach dieser Erklärung war es offensichtlich, daß der Antrag auf eine einzelne Provinz beschränkt sein sollte, und damit war jeder Streit und Zweifel über das Herrschaftsgebiet ausgeschlossen. Der Finanzminister machte aber gegen den Antrag geltend, daß es nicht üblich sei, in einem allgemeinen Staatsgesetz so weitgehende Eingriffe in die Selbstverwaltung einer einzelnen Provinz aufzunehmen, er stellte dem Antragsteller anheim, einen besonderen Gesetzentwurf einzubringen[3]).

Nunmehr stellten die Abgeordneten Bachem, Fritzen und Wenders einen neuen Antrag, der auf den Erlaß eines besonderen Gesetzes zur Abänderung des Gesetzes vom 25. Mai 1873 (GS. S. 213) gerichtet war und wonach der § 9b dieses Gesetzes folgenden Zusatz erhalten sollte[4]):

> „In denjenigen Landesteilen, in welchen für die Gemeindevertreterwahlen die Wähler nach Maßgabe der von ihnen zu entrichtenden direkten Staatssteuern in Abteilungen geteilt werden, verlieren ortsstatutarische Bestimmungen, welche das Wahlrecht an

[1]) OVG. 38 32.

[2]) Anlage Nr. 123 zum Prot. über die 15. Sitzung der X. Kommission zur Vorberatung des Entwurfs eines Einkommensteuergesetzes.

[3]) Prot. über die 16. Sitzung der X. Kommission zur Vorberatung des Entwurfs eines Einkommensteuergesetzes, S. 2, 5 und 6.

[4]) AH. 1891, Drucks. Nr. 78.

einen höheren Klassensteuersatz als den der zweiten Steuerstufe (6 ℳ) knüpfen, ihre Gültigkeit; der Erlaß solcher Ortsstatute ist ferner nicht zulässig.

Dies Gesetz tritt mit dem 1. April 1892 in Kraft."

Bei der Beratung dieses Antrages im Abgeordnetenhause erklärte der Antragsteller, daß der Vorschlag nur für die Rheinprovinz gelten solle. Dies wurde auch allgemein anerkannt. Zum Beweise dafür mögen die folgenden wörtlichen Äußerungen der Antragsteller, Regierungsvertreter und sonstiger Redner dienen.

Zur Begründung des Antrags äußerte sich der Antragsteller Fritzen[1]):

„Der Antrag beschränkt sich lediglich auf den Geltungsbereich des Dreiklassenwahlsystems, also auf diejenigen Gemeinden, in denen zufolge des bestehenden Wahlsystems naturgemäß schon bei einem Klassensteuersatze von 6 ℳ die wohlhabenderen Klassen die beiden ersten Klassen an sich in vollständigster Weise beherrschen. Sodann innerhalb dieses Geltungsbereichs des Dreiklassenwahlsystems bezieht er sich auch nur wiederum auf einen sehr kleinen Gebietsteil, nämlich auf die Rheinprovinz. Nur in der Rheinprovinz nämlich hat man von dem Rechte, durch Ortsstatuten den Wahlzensus zu erhöhen, Gebrauch gemacht ... Wir wollen nun durch unseren Antrag diese Sonderstellung der Rheinprovinz aufheben und wollen die Rheinprovinz in faktischer und rechtlicher Beziehung gleichstellen mit der Provinz Westfalen und mit den sechs östlichen Provinzen, in denen das Dreiklassenwahlsystem gilt."

In demselben Sinne erklärte sich der Abgeordnete von Eynern[2]) dahin:

„Ich möchte dann noch bemerken, daß doch die Verhältnisse in der Rheinprovinz, auf die sich allein dieser Antrag bezieht, wesentlich verschieden sind von den Verhältnissen in den übrigen Provinzen, wo ein Zensus von 6 ℳ festgesetzt ist ..."

Auch nach der Erklärung des Ministers des Innern konnte der Antrag nur die Rheinprovinz im Auge haben, er äußerte[3]):

„Die Herren Antragsteller sind doch wohl davon ausgegangen, daß es auch auf andere Gemeindeverfassungsgesetze des preußischen Staates werde Anwendung finden. Ich habe mir nun diese Ver-

[1]) AH. 1890/91, StenB. S. 704.

[2]) aaO. S. 706.

[3]) aaO. S. 708.

fassungsgesetze ... angesehen und bin zu der Überzeugung gekommen, es findet nirgends anders Anwendung als in der Städteordnung der Rheinprovinz."

Daraufhin erklärte der Abgeordnete Bachem, zur Beseitigung der vom Minister angeregten Zweifel, folgendes[1]):

„Wir waren keinen Augenblick zweifelhaft darüber, daß der Antrag nur für die Rheinlande respektive für das Gebiet der rheinischen Städteordnung gilt, haben aber nicht für nötig erachtet, dieses auszusprechen. Jeder, der in der Materie zu Hause ist, wird das finden."

Endlich bestätigte auch der Abgeordnete Richter, daß der Antrag nur auf die Rheinprovinz Bezug haben könnte, er sagte[2]):

„Der Antrag ist bedeutungslos überhaupt für alle Provinzen mit Ausnahme der Rheinprovinz."

Diese Verhandlungen bzw. die Beratung des Antrags endete damit, daß der Antrag an die Einkommensteuerkommission verwiesen wurde.

Das Ergebnis der Verhandlungen in dieser Kommission war folgender Beschluß[3]):

„Das Haus der Abgeordneten wolle beschließen:

Unter Ablehnung des Antrages der Abgeordneten Bachem und Genossen — Nr. 78 der Drucksachen — zu dem Entwurf eines Einkommensteuergesetzes — Nr. 75 der Drucksachen — anzunehmen folgenden § 79a: ‚Soweit nach den bestehenden Bestimmungen in Stadt- und Landgemeinden das Bürgerrecht bzw. das Stimm- und Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten an die Bedingung eines jährlichen Klassensteuersatzes von 6 ℳ geknüpft ist, tritt bis zur anderweitigen gesetzlichen Regelung des Gemeindewahlrechts an die Stelle des genannten Satzes der Steuersatz von 4 ℳ bzw. ein Einkommen von mehr als 660—900 ℳ.

In denjenigen Landesteilen, in welchen für die Gemeindevertreterwahlen die Wähler nach Maßgabe der von ihnen zu entrichtenden direkten Steuern in Abteilungen geteilt werden, tritt an Stelle eines 6 ℳ Einkommensteuer übersteigenden Steuersatzes, an welchen durch Ortsstatut das Wahlrecht geknüpft wird, der Steuersatz von 6 ℳ

[1]) aaO. S. 709. [2]) aaO. S. 713.
[3]) Ah. 1891, Druck. Nr. 149.

Wo solche Ortsstatute nach bestehenden Kommunalordnungen zulässig sind, kann das Wahlrecht von einem niedrigeren Steuersatze bzw. von einem Einkommen bis 900 ℳ abgängig gemacht werden. Eine Erhöhung ist nicht zulässig'."

Ein schriftlicher Bericht über die Kommissionsberatungen ist leider nicht vorhanden. Dagegen ist zur Erläuterung des mündlich erstatteten Berichtes eine Nachweisung, „betreffend diejenigen Städte in der Rheinprovinz, in denen gegenwärtig auf Grund von Ortsstatuten das Wahlrecht mit einem Einkommen von mehr als 1050 bis einschließlich 1200 ℳ = 12 ℳ Klassensteuer beginnt", vorhanden[1]). Bezieht sich die Nachweisung auch nur auf die Rheinprovinz, so ist in dem Vortrage des Berichterstatters, Herrn von Jagow, (StenB. S. 1090/91) nichts davon gesagt, daß ein Teil des § 79a — des jetzigen § 77 bzw. § 82 — sich etwa nur auf eine einzige Provinz beziehen solle, bzw. welche Gebiete durch die einzelnen Absätze getroffen werden sollten. Der Berichterstatter sprach zwar einerseits stets von Abteilungswahlen — diese bestanden aber damals in der Provinz Schleswig-Holstein nicht — andererseits aber auch von einem Ersatze des § 9b des Gesetzes vom 25. Mai 1873 durch den vorgeschlagenen § 79a.

Er erklärte wörtlich[2]):

„Ich habe zu dem Vorschlage der Kommission noch zu bemerken, daß erstens der Absatz 1 des Vorschlages den Absatz 1 des § 9b[3]) des Gesetzes vom 25. Mai 1873 ersetzen soll, daß ferner die Wirkung des zweiten Absatzes die ist, daß in allen denjenigen Städten, wo der zur Ausübung des Wahlrechts erforderliche Zensus jetzt höher als 6 ℳ ist, ohne weiteres 6 ℳ an die Stelle der höheren Summe treten, daß es daher in diesen Städten zur Festsetzung des Steuersatzes von 6 ℳ Einkommensteuer als Grundlage des Wahlrechts eines besonderen Beschlusses oder einer formellen Abänderung des Ortsstatuts nicht bedarf, sondern daß durch das Gesetz selbst diese Änderung eintritt und daß eine formelle Änderung des Ortsstatuts nur dann erforderlich ist, wenn eine solche Gemeinde diesen Zensus noch weiter herabsetzen will, wie dieses ja nach Absatz 3 des Kommissionsvorschlages möglich ist."

---

[1]) AH. 1891, Anlage zu Drucks. Nr. 149.

[2]) AH. 1890/91, StenB. S. 1091.

[3]) In dem StenB. steht § 96, dies ist offenbar ein Druckfehler und muß § 9b heißen.

Nun bezieht sich aber der erwähnte § 9b des Gesetzes vom 25. Mai 1873 gerade auf die Provinz Schleswig-Holstein. — Ein vollkommen klares Bild über die Absichten der Kommission bei Fassung des Antrages läßt sich also aus diesem Bericht nicht gewinnen.

Diese Zweifel werden noch verstärkt durch den Bericht, der im Herrenhause über den § 77 erstattet ist. Hier äußerte sich der Berichterstatter, Freiherr von Landsberg[1]), dahin:

„Der erste Absatz des § 77 enthält nur allgemeine Bestimmungen, er bezieht sich auf die ganze Monarchie.

Die beiden folgenden Absätze, meine Herren, was ich hier noch besonders hervorheben möchte, beziehen sich indessen lediglich auf die Rheinprovinz. In der Rheinprovinz steht nämlich, abweichend von den übrigen Provinzen des Staates, den Gemeinden das Recht zu, durch ortsstatutarische Bestimmung das Wahlrecht an einen Zensus von 6 bis, wenn ich nicht irre, 32 ℳ zu knüpfen."

Die Begründung für die Ansicht, daß durch den Absatz 3 des § 77 nur die Rheinprovinz betroffen werde, ist aber falsch; denn das Recht zu derartigen ortsstatutarischen Bestimmungen stand nicht nur den Städten der Rheinprovinz, sondern auch denen der Provinz Schleswig-Holstein nach § 7 der StO. zu.

Aus alledem ersieht man, daß auch aus den Verhandlungen der gesetzgebenden Körperschaften direkt ein sicherer Schluß nicht gezogen werden kann. Indirekt wird man aber doch aus der ganzen eben dargestellten Entwicklungsgeschichte der fraglichen Bestimmung einen m. E. ziemlich sicheren Schluß ziehen können, und zwar insbesondere aus dem Beschluß der X. Kommission über den zweiten Bachemschen Antrag, dem Bericht hierüber und den sich an diesen anschließenden Verhandlungen.

In der X. Kommission zur Beratung des Entwurfs eines Einkommensteuergesetzes und des zweiten Bachemschen Antrags wurde beschlossen:

Das Haus der Abgeordneten wolle beschließen unter Ablehnung des Antrages der Abgeordneten Bachem und Genossen den § 77 Einkommensteuergesetzes, so wie er jetzt lautet, anzunehmen.

Aus dieser Wortfassung ergibt sich, daß der zweite Antrag Bachem, der nach den oben angeführten übereinstimmenden Erklärungen aller

[1]) HH. StenB. 1890/91 S. 183.

Beteiligten zweifellos nur auf die Rheinprovinz Bezug hatte, vollkommen übergangen werden sollte, gleichsam als ob er nie gestellt gewesen wäre. Der neue Antrag der Kommission ist nicht etwa nur eine Veränderung des zweiten Bachemschen Antrages, sondern ein völlig neuer, von diesem gänzlich unabhängiger Beschluß. Man kann auch nicht sagen, daß der Bachemsche Antrag etwa in den Antrag der Kommission hineingearbeitet wäre; dieser hat keinerlei Zusammenhang mit jenem, er ist offenbar aus der Initiative der Kommission heraus entsprungen. Demgemäß verfolgt er auch ganz andere Ziele als der Bachemsche Antrag; er will, wie aus seinem Absatz 1 und 2 hervorgeht, eine allgemeine Regelung geben. Hieraus folgt, daß die örtliche Beschränkung, die in dem Antrag Bachem enthalten war, in dem neuen Antrage mangels einer besonderen Bestimmung oder wenigstens einer dahingehenden ausdrücklichen Erklärung bei den Verhandlungen nicht enthalten ist und nicht enthalten sein kann. Somit ist anzunehmen, daß der neue Antrag Geltung für das ganze Gebiet der Monarchie, und damit auch für die Provinz Schleswig-Holstein, beansprucht. Diese Ansicht findet ihre Stütze in der Erklärung des Berichterstatters, daß der Kommissionsantrag einen Ersatz für den § 9b des Gesetzes vom 25. Mai 1873 bilden solle. Denn dies Gesetz erstreckt sich gerade, wie unzweifelhaft ist, auch auf die Provinz Schleswig-Holstein. Es scheint auch allgemein bei der Beratung des Kommissionsantrags im Abgeordnetenhause die Ansicht geherrscht zu haben, daß sich der Antrag in seinem Absatz 3 nicht nur auf die rheinischen Städte beziehen sollte. Denn der Abgeordnete Bachem erklärte bei der Beratung[1]), daß er seinen weitergehenden Antrag, die speziellen rheinischen Wünsche und Beschwerden betreffend, wegen der gänzlichen Aussichtslosigkeit, welche sich in der Abstimmung dokumentiert habe, indem sein Antrag mit 15 gegen 8 Stimmen abgelehnt sei, nicht wieder eingebracht habe.

Hinzu kommt noch, daß der Berichterstatter im Herrenhause bei seiner Behauptung, der Absatz 3 § 77 beziehe sich nur auf die Rheinprovinz, von einer ganz falschen Voraussetzung ausgegangen ist. Denn seine Ausführung, nur den Städten in der Rheinprovinz stehe das Recht zu, durch Ortsstatut das Wahlrecht an einen höheren Zensus als 6 ℳ zu knüpfen, ist unrichtig insofern, als, wie schon erwähnt, das gleiche Recht auch für die Städte in Schleswig-Holstein nach § 7 StO. bestand. Wenn somit die Voraussetzung falsch ist, ist auch

[1]) AH. StenB. 1890/91, S. 1093.

die Schlußfolgerung nicht richtig, so daß auf diese Erklärung, Absatz 3 § 77 habe nur für die Rheinprovinz Geltung, kein Gewicht zu legen ist.

Nach alledem rechtfertigt sich der Schluß, daß der Absatz 3 des Kommissionsantrages sich auch auf die Provinz Schleswig-Holstein beziehen sollte und bezieht. Der Kommissionsantrag hat aber unverändert und auf Grund des oben kurz geschilderten Berichts und der erwähnten Verhandlungen Aufnahme in das Einkommensteuergesetz als § 77 gefunden, so daß von dem Absatz 3 des § 77 dasselbe gilt wie von dem Absatz 3 des Kommissionsantrages.

Für diese Auslegung, daß der Absatz 3 § 77 auch auf Schleswig-Holstein Anwendung findet, spricht auch die Wortfassung der Bestimmung. Denn in Schleswig-Holstein sowohl wie in der Rheinprovinz sind Ortsstatuten zulässig, die das Wahlrecht an einen 6 ℳ Einkommensteuer übersteigenden Steuersatz knüpfen. Es kommt hinzu, daß im Absatz 3 der Ausdruck „nach den bestehenden Kommunalordnungen" gebraucht ist. Hätte durch den Absatz 3 die Rheinprovinz allein betroffen werden sollen, so hätte, da dort nur nach der Städteordnung, also nicht Kommunalordnungen, statutarische Bestimmungen zulässig sind, dieser Begriff oder doch wenigstens der Singular „Kommunalordnung" verwendet werden können. Ferner läßt sich auch die jetzige weite Fassung der Bestimmung „wo solche Ortsstatuten usw." für die hier vertretene Ansicht anführen. Denn hätte die Bestimmung allein auf die Rheinprovinz Bezug haben sollen, so hätte das Wort „dort" oder „in diesen Landesteilen" oder ähnliches genügt.

Das Oberverwaltungsgericht begründet seine Ansicht, die Bestimmung des Absatz 3 § 77 Einkommensteuergesetzes gelte nur für die Rheinprovinz, vor allem mit den „zahlreichen Äußerungen der Antragsteller, Regierungsvertreter, Berichterstatter und sonstigen Redner in beiden Häusern des Landtags, die keinen Widerspruch erfahren" hätten. Diese Äußerungen, die oben zum großen Teil wörtlich angeführt sind, sind bereits genügend gewürdigt worden und man müßte sich ihnen anschließen, wenn der zweite Antrag Bachem angenommen worden wäre. Dieser Antrag, auf den sie sich allein beziehen, bildet aber gar nicht die Grundlage des § 77, sondern diesem liegt der von dem Bachemschen Antrage vollkommen unabhängige Kommissionsantrag zugrunde. Bezüglich seiner sind aber so unzweideutige Äußerungen, daß er nur auf die Rheinprovinz Anwendung finden sollte, gerade nicht vorhanden. Hierdurch und durch die Gesamtheit der obigen Ausführungen ist dies Argument ausreichend widerlegt worden.

Weiter beruft sich das Oberverwaltungsgericht für seine Auslegung auf die Vorgänge in der X. Kommission des Abgeordnetenhauses zur Beratung über den Entwurf des Einkommensteuergesetzes und des Antrages Bachem, und zwar die folgenden: Nachdem der Minister des Innern bei der Beratung des zweiten Bachemschen Antrages sich damit einverstanden erklärt hatte, daß keine Verschiebung in den Abteilungen für die Gemeindewahlen herbeigeführt werden sollte, formulierte der Abgeordnete Freiherr von Zedlitz-Neukirch einen entsprechenden Antrag. Zu diesem erklärte der Minister, daß er jedenfalls anders gefaßt werden müsse, weil er sonst auch in dem Gebiete, wo das Dreiklassenwahlsystem nicht bestehe, Anwendung finden würde. Der Antragsteller erkannte dies an und formulierte auch sofort den Antrag so, wie er später „mit der einzigen redaktionellen Änderung im ersten Satze ‚von mehr als 660 ℳ bis 900 ℳ' statt bloß ‚660 ℳ' und unter Änderung der Teilung in Absätze in das Gesetz übergegangen ist". (Wortlaut des Oberverwaltungsgerichts.) Der Minister äußerte nunmehr, daß er gegen diese Fassung Bedenken nicht mehr erhebe[1]). Das Oberverwaltungsgericht fährt dann wörtlich fort:

„Hieraus ergibt sich, daß derjenige, welcher die Worte so gefaßt hat, wie sie jetzt lauten, trotz der gegen den ursprünglichen Antrag Bachem, erweiterten Umschreibung doch nur den auf das Abteilungswahlrecht der Rheinprovinz beschränkten Bereich der Städteordnung vom 15. Mai 1856 hat bezeichnen wollen. Hierbei ist noch zu bemerken, daß der von Zedlitzsche Antrag zuerst die beiden jetzigen letzten Absätze zusammengefaßt hat (aaO. S. 4), daß er dann wieder die beiden ersten vereinigt und den dritten gesondert hat (S. 7), daß weiter in der 21. Sitzung der Antrag in drei Absätze zerlegt wiederholt worden ist (S. 2 des Protokolls) und daß schließlich der Antragsteller wieder im Plenum eine Zusammenfassung der beiden letzten Absätze, wenn auch nicht beantragt, so doch angeregt hat (H. der Abg. 42. Sitzung vom 25. Februar 1891 S. 1097). Mit Rücksicht auf diese Vorgänge kann man hier damit rechnen, daß Wort und Gedanke des Gesetzgebers sich nicht völlig decken."

Dagegen ist folgendes anzuführen:

Hätte der von Zedlitzsche Antrag so, wie er nach der Anregung des Ministers formuliert war, also unter Zusammenfassung der beiden

[1]) Vgl. hierüber Prot. über die 20. Sitzung der X. Kommission des AH. vom 23. Februar 1891, S. 3, 4, 5, 7 und 8.

letzten Absätze, Aufnahme in dem Gesetz gefunden, so wäre die Ansicht des Oberverwaltungsgerichts richtig, und es könnte dann kein Zweifel sein, daß der jetzige Absatz 3 des § 77 allein für die Rheinprovinz Geltung hätte. Leider ist aber der Antrag in dieser Fassung nicht in das Gesetz aufgenommen worden, sondern er hat noch viele Wandlungen durchgemacht. Die Worte selbst sind zwar trotz dieser Wandlungen die gleichen geblieben, aber ihr Sinn ist durch die Wandlungen erheblich geändert worden. Gerade die Änderung der Teilung in Absätze, welche das Oberverwaltungsgericht so als Nebensache — nur als redaktionelle Änderung — behandelt, ist von größter Wichtigkeit. Denn bei der ursprünglichen, d. h. nach Äußerung der Bedenken von seiten des Ministers gewählten, Zusammenfassung der beiden letzten Absätze stand fest, daß sich der jetzige Absatz 3 nur auf das Gebiet des Dreiklassenwahlsystems beziehen sollte und konnte. Durch die nun folgende Beseitigung dieser Zusammenfassung und sie ersetzende Vereinigung der beiden ersten Absätze wurde die Bedeutung des Absatzes 3 eine ganz andere. Er stand jetzt gesondert für sich und ohne Zusammenhang mit dem Satz 2 der vereinigten Absätze 1 und 2 da. Daraus darf man — m. E. mit Recht — die Schlußfolgerung ziehen, daß er dieselbe Stellung wie der Absatz 1 haben, somit auch das gleiche Gebiet betreffen sollte wie dieser. Der Absatz 1 bezog sich aber in seinem Satz 1, dem jetzigen Absatz 1 § 77 — wie unzweifelhaft ist —, auf das gesamte Gebiet der Monarchie, der Satz 2 des Absatz 1 — der jetzige Absatz 2 — dagegen nur auf das Gebiet der Abteilungswahlen. Auf diesen Satz 2 hatte aber der Absatz 3 keinen Bezug, vielmehr stand er dem Absatz 1 im ganzen genommen gegenüber. Da aber der Absatz 1 im ganzen betrachtet sich auf das gesamte preußische Staatsgebiet bezog, so muß man annehmen, daß auch der Absatz 3 für dies ganze Gebiet Geltung haben sollte. Diese gesonderte Stellung des Absatz 3 wurde nunmehr aufrecht erhalten und hat keine Änderung mehr erfahren. Es wurde zwar noch der zusammengefaßte 1. Absatz wieder in 2 Absätze zerlegt, wohl mit Rücksicht darauf, daß der Absatz 2 eine Spezialbestimmung enthält, dadurch wurde aber die Stellung des Absatz 3 bzw. sein Geltungsgebiet natürlich nicht berührt.

Dieser durch das Schwanken bei der Teilung in Absätze und durch die Teilung selbst eingetretenen Änderung des Sinnes der Vorschrift ist sich anscheinend auch der Wortfasser bewußt geworden. Dies läßt sich daraus schließen, daß er im Plenum den Antrag auf Zusammenfassung der beiden letzten Absätze überhaupt angekündigt hat. Dieser

Antrag ist aber später doch nicht gestellt worden. Die Unterstellung des Absatzes 3 unter den Absatz 2 und damit unter das beschränkte Geltungsgebiet desselben ist infolge der Nichtstellung des Antrages nicht erfolgt, vielmehr ist er als besonderer Absatz bestehen geblieben und hat auch so Aufnahme im Gesetz gefunden. Damit hat er auch sein bisheriges Geltungsgebiet, das sich auf die ganze preußische Monarchie erstreckte, behalten.

Hinzuzufügen ist noch, daß aus dem Bericht der Kommission über den Antrag, wie oben schon ausgeführt ist, keineswegs hervorgeht, daß der Absatz 3 des Antrags nach der Ansicht der Kommission nur auf die Rheinprovinz beschränkt sein sollte. Vielmehr ist das Gegenteil aus dem Bericht zu entnehmen, nämlich daß der ganze Antrag und damit der Absatz 3 als Ersatz des § 9b des Gesetzes vom 25. Mai 1873 für das gesamte preußische Staatsgebiet Geltung haben sollte. Mag vielleicht der Wortfasser, der Abgeordnete Freiherr von Zedlitz-Neukirch, die Beschränkung auf die Rheinprovinz beabsichtigt haben, der Gedanke der Kommission ist dies jedenfalls nicht gewesen, wenigstens findet sich kein Anhaltspunkt dafür, bzw. ist dieser Gedanke nirgends klar zum Ausdruck gekommen. Auf den Gedanken der Kommission kommt es aber allein an, denn sie hat den Antrag gestellt, nicht der Abgeordnete Freiherr von Zedlitz-Neukirch. Läßt sich aber der Gedanke des Gesetzgebers nicht mit zweifelloser Gewißheit feststellen, so kann man sich nur an den Wortlaut halten. Dieser, zusammengefaßt mit den obigen Erwägungen, spricht aber, wie bereits ausgeführt ist, dafür, daß der Absatz 3 § 77 EinkStG. auch auf die Provinz Schleswig-Holstein Bezug hat.

Diese Ansicht wird auch von der Königlichen Staatsregierung in der Zusammenstellung derjenigen Bestimmungen vertreten, nach denen eine ortsstatutarische Regelung des Gemeindewahlrechts zugelassen ist (vgl. Anlage 8 zum Berichte der 24. Kommission über den Gesetzentwurf betreffend die Bildung der Wählerabteilungen bei den Gemeindewahlen) [1].

Steht somit fest, daß der Absatz 3 § 77 EinkStG. sowohl auf die Rheinprovinz als auf die Provinz Schleswig-Holstein Anwendung findet, so ergibt sich für die Autonomie der Städte dieser Provinzen über das Bürgerrecht folgendes Bild:

α) Rheinprovinz:

In der Rheinprovinz waren die Städte nach § 5 StO. berechtigt, die Höhe des Klassensteuersatzes, dessen Entrichtung — abgesehen von

[1] AH. 1899, Drucks. Nr. 194, Aktenstück Nr. 368.

den übrigen gesetzlichen Erfordernissen — die Voraussetzung für das aktive Wahlrecht bildete, durch Ortsstatut zwischen 6 ℳ und 36 ℳ zu normieren. Mit dem Inkrafttreten des Einkommensteuergesetzes, dem 1. April 1892, hat dies Recht bedeutende Änderungen erfahren. Denn durch den § 77 Absatz 1 EinkStG. ist der Steuersatz in den Städten, in welchen er 6 ℳ betrug, auf den fingierten Einkommensteuersatz von 4 ℳ herabgesetzt, welcher einem Einkommen von 660 bis 900 ℳ entspricht. Dadurch ist aber eine Verschiebung der Abteilungen nicht eingetreten, da auch der Klassensteuersatz von 6 ℳ ein Einkommen von mehr als 660 bis 900 ℳ verlangte. In den Städten, in denen der durch Ortsstatut festgesetzte Steuersatz mehr als 6 ℳ betrug, ist er durch den Absatz 2 § 77 EinkStG. durchgehends auf einen Einkommensteuersatz von 6 ℳ festgesetzt worden. Eine autonome Regelung rücksichtlich dieses Steuersatzes ist nach Absatz 3 § 77 EinkStG. nur noch in der Richtung zulässig, daß die Beträge von 4 und 6 ℳ beziehungsweise die entsprechenden Einkommen beliebig weit herabgesetzt werden können; irgend eine Grenze ist da nicht gezogen. Eine statutarische Erhöhung der Steuersätze von 4 und 6 ℳ beziehungsweise der entsprechenden Einkommen ist dagegen nicht mehr zulässig.

β) Schleswig-Holstein.

Nach § 7 Nr. 4c schlesw.-holst. StO. stand den Städten der Provinz Schleswig-Holstein das Recht zu, die Höhe des Einkommens, welches die Voraussetzung zum Erwerb des Bürgerrechts bilden sollte, durch Ortsstatut zwischen 600 ℳ und 1500 ℳ festzusetzen oder anstatt eines solchen Mindesteinkommens durch Ortsstatut einen entsprechenden Klassensteuersatz zu bestimmen. Nach dem Inkrafttreten des Einkommensteuergesetzes sind an die Stelle der etwa bestimmten Klassensteuersätze die dem gleichen Einkommen entsprechenden Einkommensteuersätze getreten. Es hat nicht etwa eine Herabsetzung dieser Steuersätze auf 6 ℳ stattgefunden; denn der Absatz 2 § 77 EinkStG., welcher von der Herabsetzung der 6 ℳ übersteigenden Steuersätze handelt, bezieht sich nur auf das Gebiet, wo das Dreiklassenwahlsystem galt, also nicht auf die Provinz Schleswig-Holstein. Die Klassensteuersätze betrugen, entsprechend dem zulässigen Einkommen von 600—1500 ℳ, 1 Taler bis 8 Taler, an ihre Stelle sind die Einkommensteuersätze bzw. fingierten Einkommensteuersätze von 2,40 bis 16 ℳ getreten. In denjenigen Städten, welche den Einkommenszensus eingeführt, also als Voraussetzung ein Mindesteinkommen ver-

langt hatten, ist der bestehende Zustand durch das Inkrafttreten des Einkommensteuergesetzes in keiner Weise verändert worden. Die durch das Ortsstatut festgesetzten Mindestsätze des Einkommens sind in der bestimmten Höhe bestehen geblieben. Eine ortsstatutarische Änderung der aufrecht erhaltenen Einkommenssätze bzw. der an die Stelle der Klassensteuersätze getretenen Einkommensteuersätze ist, da der § 77 Abs. 3 EinkStG. auch für Schleswig-Holstein maßgebend ist, jetzt nur noch insoweit zulässig, als die betreffenden Sätze beliebig weit herabgesetzt werden können; eine Erhöhung der zur Zeit des Inkrafttretens des Einkommensteuergesetzes maßgebend gewesenen Sätze ist nach der Schlußbestimmung des Absatz 3 § 77 EinkStG. ausgeschlossen.

Etwas anderer Ansicht bezüglich der Autonomie der schleswig-holsteinischen Städte ist Schoen[1]). Er ist der Meinung, daß in den Städten, welche den Erwerb des Bürgerrechts an die Erreichung eines Mindesteinkommens geknüpft haben, die untere Grenze von 600 ℳ durch das Einkommensteuergesetz nicht berührt worden ist, d. h. daß unter diese Summe nicht heruntergegangen werden darf.

Das Königliche OVG. kommt infolge seines anderen Standpunkts zu folgendem Ergebnis:

> Die Autonomie der Städte in Schleswig-Holstein, soweit sie einen Zensus in der Form des Einkommensbetrages eingeführt haben, ist weder durch das Gesetz vom 25. Mai 1873 noch durch das Einkommensteuergesetz berührt worden. Soweit die Städte dagegen einen Klassensteuersatz als Zensus eingeführt haben, haben sie seit dem Inkrafttreten des Einkommensteuergesetzes kein autonomes Recht mehr, eine Änderung des Zensussatzes zu beschließen.

Die gleiche Ansicht hat das OVG. in der Entsch. vom 8. November 1901, **40** 40ff. vertreten.

§ 5. Bürgerbriefe und Bürgerrechtsgeld.

1. Bürgerbriefe.

§ 5 Abs. 6 östl., § 15 schlesw.-holst., § 5 Abs. 6 rhein., § 5 Abs. 4 westfäl. und § 5 Abs. 7 hess.-nass. StO. schreiben mit Bezug auf die Bürgerbriefe vor:

> „Inwiefern über die Erlangung des Bürgerrechts von dem Magistrat eine Urkunde (Bürgerbrief) zu erteilen ist, bleibt den statutarischen Anordnungen vorbehalten."

[1]) Schoen, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, S. 87.

Ob durch Ortsstatut die Erteilung von Bürgerbriefen eingeführt wird, ist auf den Erwerb des Bürgerrechts ohne Einfluß. Denn das Bürgerrecht wird bei Vorhandensein der Bedingungen von selbst erworben; der Bürgerbrief hat nur die Eigenschaft einer Urkunde, durch die bewiesen wird, daß der Inhaber derselben das Bürgerrecht erworben hat. Die Erteilung hat also nur deklaratorische Bedeutung, und es wird nicht etwa das Bürgerrecht erst durch die Erteilung verliehen oder von ihr abhängig gemacht. Vielmehr muß die Erteilung des Bürgerbriefes, wenn solche durch Ortsstatut eingeführt sind, erfolgen, sobald die Bedingungen des § 5 Nr. 1—4 erfüllt sind.

In dem Ortsstatut kann dann näher bestimmt werden, in welcher feierlichen Weise etwa der Bürgerbrief auszuhändigen ist oder ob die Erteilung nur auf gewisse Fälle beschränkt sein soll. So kann z. B. die Erteilung von Bürgerbriefen nur für diejenigen Bürger angeordnet werden, welche durch Hausbesitz oder selbständigen Gewerbebetrieb zu Bürgern geworden sind, oder es kann die Erteilung von Bürgerbriefen auch gewissermaßen als besondere Auszeichnung für die Personen vorgesehen werden, welche durch rege Teilnahme an dem öffentlichen Leben der Stadt ein besonderes Interesse für diese gezeigt haben, vgl. Instruktion zur Ausführung der StO. vom 20. Juni 1853, VII.

Ein Verzicht auf den Bürgerbrief ist unzulässig.

Für die Erteilung des Bürgerbriefes kann in Schleswig-Holstein eine angemessene Ausfertigungsgebühr erhoben werden, § 15 Abs. 2 schlesw.-holst. StO. Für die Bürgerbriefe ist nach dem Stempelgesetz vom 31. Juli 1897, Tarif Nr. 10 1,50 ℳ Stempel zu entrichten [1]).

Die Erteilung von Bürgerbriefen ist nur noch wenig üblich.

2. Bürgerrechtsgeld.

Maßgebend hierfür ist das Gesetz vom 14. Mai 1860 (GS. S. 237), betreffend das städtische Einzugs-, Bürgerrechts- und Einkaufsgeld; zwar hat dieses Gesetz durch das Gesetz, betreffend die Aufhebung der Einzugsgelder und gleichartigen Kommunalabgaben, vom 2. März 1867 (GS. S. 361) Veränderungen erfahren, jedoch sind davon die Bestimmungen über das Bürgerrechts- und Einkaufsgeld nicht berührt worden. Auch das Kommunalabgabengesetz hat diese Bestimmungen im § 96 Abs. 7 ausdrücklich aufrecht erhalten.

---

[1]) Im Gemeindeverfassungsgesetz für Frankfurt a. M. ist die Erteilung eines Bürgerbriefes nicht erwähnt und darf daher wohl auch als nicht zulässig erachtet werden.

Der § 2 dieses Gesetzes lautet:

„Die Stadtgemeinden sind befugt, auf Grund von Gemeindebeschlüssen, welche die Genehmigung des Bezirksausschusses erhalten haben, die Entrichtung von Bürgerrechtsgeld bei Erwerb des Bürgerrechts (§ 5 StO.) anzuordnen."

Es ist hiernach zwar nicht gerade eine autonome Rechtsetzung — ein Ortsstatut — erforderlich, sondern es genügt ein einfacher Gemeindebeschluß, der der Genehmigung des Bezirksausschusses bedarf, vgl. auch OVG. **25** 16, wo es heißt:

„Der § 52 der StO. vom 30. Mai 1853 — (dieser war vor dem Gesetz vom 14. Mai 1860 maßgebend; der Verfasser) — setzt für die Erhebung des Hausstandsgeldes etwas weiteres überhaupt nicht voraus, als einen Gemeindebeschluß und dessen Genehmigung. Der Vorderrichter geht davon aus, es handle sich um ein Lokalgesetz, welches auf Grund des § 11 StO. statutarische Festsetzungen treffe. Ein solches „Statut" ist nicht in Frage."

Aber es wird meist die Form des Ortsstatuts gewählt werden, da es sich um eine dauernde Einrichtung handelt und die Genehmigung des Bezirksausschusses doch eingeholt werden muß. Ein Bürgerrechtsgeld wird z. B. noch in Eilenburg (Provinz Sachsen) erhoben, vgl. DGZ. 1906 S. 38.

Betreffs der Höhe des Bürgerrechtsgeldes sind die Städte völlig frei gestellt, und es sind auch Abstufungen desselben gestattet (vgl. § 6 Gesetz vom 14. Mai 1860 und ME. vom 16. Juni 1860 (MBl. S. 133).

Gänzlich befreit von der Zahlung des Geldes sind nach § 5 aaO.

a) die unmittelbaren oder mittelbaren Staatsbeamten, die Lehrer und Geistlichen, welche gemäß dienstlicher Verpflichtung ihren Wohnsitz in der Stadt haben, oder wenn sie nach ihrem Ausscheiden aus dem aktiven Dienste ihren Wohnsitz zum ersten Male verlegen,
b) Militärpersonen, die 12 Jahre im aktiven Dienst sich befunden haben, bei der ersten Niederlassung nach ihrem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst,
c) nach § 13 RGO. die Gewerbetreibenden, sofern sie das Bürgerrecht auf Verlangen der Gemeindebehörden nach Ablauf von drei Jahren erworben haben.

Diese Gewerbetreibenden sind aber zur Zahlung des Bürgerrechtsgeldes verpflichtet, wenn sie etwa aus anderen Gründen, z. B. als

Hausbesitzer oder Einkommensteuerpflichtige das Bürgerrecht erworben haben. Ebenso kann die Entrichtung des Bürgerrechtsgeldes von einem Gewerbetreibenden verlangt werden, wenn er nach Ablauf von drei Jahren das Bürgerrecht noch nicht erlangt hat, z. B. weil die Gemeindebehörde das Verlangen auf Erwerb des Bürgerrechts nicht gestellt oder der Gewerbetreibende die Aufnahme als Bürger nicht selbst beansprucht hat, dann aber die Voraussetzungen des § 5 StO. bei ihm eintreten, und er so ipso jure das Bürgerrecht erhält. Hier schützt ihn sein Gewerbebetrieb nicht.

Natürlich kann man von ihm die Zahlung nicht mehr fordern, wenn er auf Grund des dreijährigen Gewerbebetriebes und des Verlangens der Gemeindebehörde Bürger geworden ist und *nach* dieser Zeit noch eine der übrigen Bedingungen des § 5 StO. sich bei ihm erfüllt, da er doch damit nicht erst das Bürgerrecht erwirbt, sondern der Erwerb schon vorher eingetreten ist. Vgl. OVG. **13** 83 und 87; **21** 27; **25** 19 und ME. vom 27. August 1872 (MBl. S. 224).

Ein Bürgerrechtsgeld kann nicht von denjenigen gefordert werden, welche infolge einer Eingemeindung Bürger des erweiterten Stadtbezirks geworden sind. Denn Bürgerrechtsgeld kann nur von den Personen gefordert werden, welche das Bürgerrecht *erwerben*, d. h. durch einen in ihrer *Person* liegenden Umstand das Bürgerrecht unmittelbar erwerben. In dieser Weise vollzieht sich aber bei den bezeichneten Personen der Erwerb des Bürgerrechts nicht, vielmehr werden sie Bürger dadurch, daß ihr ursprünglicher Wohnort mit der Stadt vereinigt wird. Sie sind aber auch im Falle einer Eingemeindung zur Zahlung verpflichtet, wenn die zum Erwerb des Bürgerrechts erforderlichen Voraussetzungen erst nach der Eingemeindung eintreten, wenn sie also erst nach dieser Bürger werden[1]).

Auch durch die Zahlung des Bürgerrechtsgeldes wird ebensowenig wie durch die Erteilung des Bürgerbriefes das Bürgerrecht erst erworben, vielmehr ist der Erwerb schon vorher gleich bei dem Vorhandensein der Bedingungen erfolgt. Es darf aber nach § 6 des Gesetzes vom 14. Mai 1860 vor der Berichtigung das Bürgerrecht nicht ausgeübt werden. OVG. **28** 68 sagt darüber:

„Wenn der Beklagte (der Magistrat der Stadt), hervorhebt, daß der Kläger im Jahre 1881 durch die nur *teilweise* erfolgte Berichtigung des Bürgerrechtsgeldes das Bürgerrecht nicht er-

[1]) OVG. vom 4. Januar 1899 **34** 80/81.

worben habe, so ist das unrichtig, denn die Vorschrift im § 7 Gesetz vom 14. Mai 1860 bezieht sich nicht auf den Bürgerrechtserwerb. Auch § 6 aaO., demzufolge das Bürgerrecht vor Berichtigung des Bürgerrechtsgeldes nicht ausgeübt werden darf, betrifft nicht jenen Erwerb, sondern eben nur die Ausübung des Bürgerrechts (die im vorliegenden Falle nicht in Frage steht). Das Bürgerrecht wird nicht durch die Zahlung des Bürgerrechtsgeldes erworben. Sein Erwerb stellt sich, wie in der diesseitigen Judikatur feststeht, nicht als ein besonderer Akt dar, sondern erscheint als die kraft Gesetzes von selbst eintretende Folge des Vorhandenseins der im § 5 StO. vom 30. Mai 1853 näher umschriebenen Voraussetzungen."

Vgl. ferner darüber OVG. **21** 26; **25** 18.

Nach § 7 des Gesetzes vom 14. Mai 1860 darf das Bürgerrechtsgeld innerhalb derselben Gemeinde von niemandem zweimal erhoben werden; verliert jemand sein Bürgerrecht, so ist er bei einem Wiedererwerb desselben zu einer nochmaligen Zahlung nicht verpflichtet.

Das Nichtzahlen des Bürgerrechtsgeldes hat nicht etwa den Verlust des Bürgerrechts zur Folge, sondern es ist nur die Ausübung gehemmt und, selbst wenn der Anspruch auf Zahlung verjährt sein sollte, kann der Pflichtige durch nachträgliche Zahlung sich stets das Recht auf Ausübung verschaffen, OVG. **25** 19.

Ein Ortsstatut, welches sich rückwirkende Kraft beilegt, also auch Zahlung des Bürgerrechtsgeldes von solchen Bürgern verlangt, welche schon vor dem Inkrafttreten des Ortsstatuts das Bürgerrecht erlangt haben, ist rücksichtlich dieser Bestimmungen rechtsungültig, da es nicht den Erwerb des Bürgerrechts, sondern vielmehr den Besitz desselben belastet. Das ist aber nach dem Gesetz nicht gestattet, denn es heißt da im § 2:

„ . . . . . befugt, die Entrichtung von Bürgerrechtsgeld bei Erwerb des Bürgerrechts anzuordnen."

Hierdurch können nur diejenigen betroffen werden, welche im Begriff sind, das Bürgerrecht zu erwerben, nicht aber solche, bei denen der Erwerb sich schon vollzogen hat, vgl. über diese Frage PrVBl. **24** 233.

Der durch die Erlangung des Bürgerrechts existent gewordene Anspruch auf Bürgerrechtsgeld geht nicht dadurch wieder verloren, daß der Zahlungspflichtige vor der Zahlung oder sogar auch vor der Inhebestellung die Eigenschaft als Bürger wieder verloren hat. Denn

die Einforderung des Bürgerrechtsgeldes hat nicht zur Voraussetzung, daß der zur Zahlung aufgeforderte zur Zeit der Inhebestellung das Bürgerrecht noch besitzt[1]).

Genau die gleichen Bestimmungen bezüglich des Bürgerrechtsgeldes gelten für die Städte in der Provinz Hessen-Nassau nach § 58 hess.-nass. StO., nur ist hier zur Einführung von Bürgerrechtsgeld ein Ortsstatut erforderlich und genügt ein Gemeindebeschluß nicht.

Bezüglich des Beschwerde- und Verwaltungsstreitverfahrens kommt ZustGes. § 18 Nr. 2 zur Anwendung, da §§ 69, 70 KAG. nur auf Gebühren, Beiträge, Steuern und Naturaldienste Bezug haben.

Von Nichtpreußen kann im Gebiete der StO. von 1853 ein Bürgerrechtsgeld nicht gefordert werden, OVG. **33** 12.

In Schleswig-Holstein ist die Erhebung eines Bürgerrechtsgeldes verboten, § 15 Abs. 3 schlesw.-holst. StO.

§ 6. Insbesondere Erwerb des Bürgerrechts in Hannover.

I. In Hannover besteht zunächst die Eigentümlichkeit, daß hier das Bürgerrecht nicht ipso jure erworben wird, sondern daß es stets zum Erwerbe eines besonderen Gemeindebeschlusses bedarf; nur die Mitglieder des Magistrats und die im Dienste der Stadt dauernd und ohne Vorbehalt der Kündigung Angestellten erwerben das Bürgerrecht ohne weiteres vermöge ihrer Anstellung. Bezüglich der übrigen Personen muß man unterscheiden zwischen solchen, welche zum Erwerbe nur berechtigt, und solchen, die dazu verpflichtet sind. Berechtigt sind alle unbescholtenen Einwohner der Stadt. Verpflichtet dagegen — und zwar erstreckt sich diese Verpflichtung gleichmäßig auf Männer und Frauen — sind diejenigen Einwohner, welche

1. innerhalb des Stadtbezirks ein Wohnhaus eigentümlich erwerben,
2. sich behufs der selbständigen Ausübung einer Kunst oder einer Wissenschaft oder eines bürgerlichen Gewerbes im Stadtbezirke dauernd niedergelassen haben oder ein stehendes bürgerliches Gewerbe dort betreiben wollen,
3. oder seit mindestens drei Jahren ein Gewerbe betreiben. § 22, 1, 2 hannov. StO. in Verbindung mit § 13 RGO.

a) Mit Bezug auf die Verpflichtung zum Erwerbe des Bürgerrechts steht den Städten eine gewisse Autonomie zu. So kann zunächst zu Ziffer 1 durch Ortsstatut angeordnet werden, daß nur die Erwerber von Wohnhäusern, welche einen bestimmten Mindestwert haben, zum

[1]) OVG. vom 16. Oktober 1900 **38** 70.

Erwerbe des Bürgerrechts verpflichtet sind; es kann also auf diese Weise eine Beschränkung der Verpflichtung eingeführt werden. Der Erwerber eines Wohnhauses ist in der Regel nur dann zum Gewinne des Bürgerrechts verbunden, wenn er seinen Wohnsitz im Stadtbezirk nehmen will. Andererseits kann aber auch eine Ausdehnung der Verpflichtung zum Erwerbe des Bürgerrechts erfolgen. Es steht den Städten frei, in dem Ortsstatut zu bestimmen, daß alle Einwohner, welche im Stadtbezirke bürgerliche Grundstücke erwerben, auch wenn diese nicht mit Wohnhäusern bebaut sind, zum Erwerb verpflichtet sein sollen. § 22 Nr. 2 StO. Betreffs der bürgerlichen Grundstücke vgl. OVG. vom 18. Januar 1889 in PrVBl. **10** 357. Die Ausdehnung kann noch weiter erstreckt werden; es kann im Ortsstatute angeordnet werden, daß auch auswärtige Besitzer städtischer Wohnhäuser das Bürgerrecht gewinnen müssen. Diese letztere Vorschrift ist von Bedeutung bei dem Verlust des Bürgerrechts. Denn an und für sich geht das Bürgerrecht durch den Wegzug aus dem Stadtgebiete verloren, sofern eine Ansässigkeit nicht fortdauert. Das Bürgerrecht dauert aber fort, wenn der Wegziehende Besitzer eines Wohnhauses bleibt und nach der statutarischen Anordnung auch die auswärtigen Besitzer von Wohnhäusern zum Erwerbe des Bürgerrechts verpflichtet sind. § 25 hannov. StO.

b) Auch bezüglich des Punktes Ziffer 2 besteht ein Selbstgesetzgebungsrecht der hannoverschen Städte. Das Ortsstatut kann die Bestimmung treffen, daß nicht alle Klassen der Gewerbetreibenden zum Erwerbe verpflichtet, daß vielmehr gewisse Klassen von der Verpflichtung befreit sein sollen, denn in den Ortsstatuten müssen die Gewerbe bestimmt werden, welche zu den bürgerlichen nicht zu zählen sind. § 22 Absatz 2 StO.

II. Was das Bürgerrechtsgeld in den hannoverschen Städten anlangt, so ist nach dem Gesetz § 28 Absatz 1 für die Gewinnung des Bürgerrechts stets eine Gebühr an die Stadtkasse zu entrichten. Befreit von der Entrichtung des Bürgergewinngeldes, wie es hier heißt, sind nur die Königlichen Diener, mit Ausnahme der Militärpersonen, sowie sämtliche Kirchen- und Schuldiener, sofern sie im Stadtbezirk wohnen und dauernd und ohne Vorbehalt der Kündigung angestellt sind. Die Befreiung tritt aber für sie nicht ein, wenn sie nach einem der oben angegebenen Gründe zum Erwerbe des Bürgerrechts verpflichtet sind oder eine solche Verpflichtung später eintritt oder endlich, wenn sie an den Gemeindenutzungen teilnehmen wollen. Die Höhe des Bürger-

gewinngeldes ist im Gesetz nicht festgesetzt, sondern der autonomen Regelung durch die Städte überlassen. Ihre Festsetzung ist dem Ortsstatut vorbehalten, in ihm können auch gänzliche Befreiungen oder Ermäßigungen für gewisse Fälle vorgesehen werden, § 28 StO.

Endlich gibt es noch eine Autonomie rücksichtlich des Verlustes des Bürgerrechts in Hannover. Das unter Zahlung des Bürgergewinngeldes erworbene Bürgerrecht kann nämlich auch im Falle des Wegzuges aus dem Stadtgebiet — der, wie schon erwähnt, den Verlust zur Folge hat, sofern eine Ansässigkeit nicht fortdauert — durch Zahlung einer jährlichen Abgabe erhalten werden; die Höhe dieser Abgabe ist durch Ortsstatut zu bestimmen. Wenn dann die Abgabe drei Jahre lang nicht gezahlt wird, so kann der Magistrat unter Zuziehung der Bürgervorsteher den Säumigen des Bürgerrechtes für verlustig erklären, § 33 StO. Über eine mehrfache Erhebung des Bürgerrechtsgeldes ist in der hannoverschen Städteordnung nichts gesagt, diese muß daher für zulässig erachtet werden.

II. Autonomie in Bezug auf die Organe der städtischen Verfassung.

A. Stadtverordnetenversammlung.

§ 7. Zusammensetzung der Stadtverordnetenversammlung.

1. Die Zahl der Stadtverordneten soll durch Ortsstatut unter Berücksichtigung der Größe der Stadt und des Umfanges ihrer Verwaltung sowie nach den besonderen Bedürfnissen, die sich aus den örtlichen Verhältnissen ergeben, bestimmt werden, § 12 Abs. 3 östl., § 14 Abs. 2 hess.-nass., § 11 Abs. 2 rhein., § 12 Abs. 3 westfäl. und § 35 schlesw.-holst. StO. Die Städte sind hierbei vollkommen freigestellt, wie hoch sie die Zahl festsetzen wollen. Es wird sich im allgemeinen empfehlen, die Zahl nicht allzu hoch zu bemessen, da dies der Behandlung der Geschäfte nicht sonderlich förderlich ist. Mit der höheren Zahl stellt sich ohne weiteres auch eine gewisse Schwerfälligkeit ein, weiter hat eine zu hohe Zahl die Unzuträglichkeit im Gefolge, daß die einzelnen Gegenstände oft nicht mit der für sie erforderlichen Sorgfalt in den Versammlungen durchberaten werden können und daß deshalb die einzelnen Beratungsgegenstände, sogar sehr wichtige Angelegenheiten, vielfach Kommissionen zur vorherigen Beratung und Beschlußfassung überwiesen werden, wo dann in geheimer Sitzung — entgegen den Grundsätzen der Städteordnung — über sie verhandelt wird. Es kommt stets auf die örtlichen Bedürfnisse und Verschiedenheiten an

und danach wird die Zahl der Stadtverordneten festzusetzen sein. Falls eine Stadt keine statutarischen Anordnungen über die Zahl der Stadtverordneten erläßt, gelten folgende gesetzlichen Zahlen:

12 Stadtverordnete in Städten von weniger als 2500 Einwohnern,
18 „ „ „ „ 2500 bis 5000 „
24 „ „ „ „ 5001 „ 10000 „
30 „ „ „ „ 10001 „ 20000 „
36 „ „ „ „ 20001 „ 30000 „
42 „ „ „ „ 30001 „ 50000 „
48 „ „ „ „ 50001 „ 70000 „
54 „ „ „ „ 70001 „ 90000 „
60 „ „ „ „ 90001 „ 120000 „

In Gemeinden von mehr als 120000 Einwohnern treten für jede weiteren 50000 Einwohner 6 Stadtverordnete hinzu.

Hessen-Nassau (§ 14 StO.) weicht insofern ab, als die Zahl der Stadtverordneten in Gemeinden

von 20000 bis 50000 auf 36,
„ 50000 „ 100000 „ 42 und
„ mehr als 100000 Einwohnern auf die Höchstzahl von 48 festgesetzt ist. Eine weitere Steigerung dieser Zahl kann nur im Wege statutarischer Anordnung erfolgen.

In Westfalen ist die Zahl der Stadtverordneten in den Städten bis 30000 Einwohnern dieselbe wie in den Städten der östlichen Provinzen. In Gemeinden von mehr als 30000 Einwohnern treten aber für jede weiteren 20000 Einwohner 6 Stadtverordnete hinzu.

In der Rheinprovinz sind in Ermangelung einer ortsstatutarischen Anordnung die an ihre Stelle tretenden gesetzlichen Zahlen folgende:

12 in Gemeinden von nicht mehr als 2 500 Einwohnern,
18 „ „ „ 2 501 bis 10 000 „
24 „ „ „ 10 001 „ 30 000 „
30 „ „ „ mehr als 30 000 „

In Schleswig-Holstein ist die Bestimmung der Zahl der Stadtverordneten überhaupt der ortsstatutarischen Regelung überlassen, allerdings mit der Maßgabe, daß diese Zahl nicht weniger als 6 und nicht mehr als 30 betragen darf.

2. In den Städten der hohenzollernschen Lande gibt es keine Stadtverordnetenversammlung, sondern eine Gemeindevertretung, sogenannter Bürgerausschuß. Dieser besteht aus dem Bürgermeister, den Schöffen

und den gewählten Gemeindeverordneten. Die Zahl der Gemeindeverordneten beträgt das Dreifache der Zahl, welche der Bürgermeister und die Schöffen zusammen ausmachen, also bei der Mindestzahl von 1 Bürgermeister und 2 Schöffen mindestens 9. Die Städte sind berechtigt, diese Zahl durch Ortsstatut auf 12 oder 15 zu erhöhen. In den Städten aber, in denen ein kollegialischer Gemeindevorstand eingeführt ist — einen solchen werden wohl alle Städte haben, vgl. darüber § 12 II Ziff. 6 —, besteht der Bürgerausschuß außer dem Bürgermeister oder seinem Stellvertreter als Vorsitzenden nur aus gewählten Gemeindeverordneten. Ihre Zahl beträgt

in Städten mit nicht mehr als 1000 Einwohnern 9,
„ „ „ mehr als 1000 „ 12,

sie kann aber durch statutarische Anordnung von

9 auf 12 und von 12 auf 15

erhöht werden, vgl. § 20 hohenzoll. GemO.

3. In Schleswig-Holstein steht den Städten auch noch eine gewisse Autonomie bezüglich der Wählbarkeit zum Stadtverordneten zu. Es kann durch ortsstatutarische Bestimmung die Wählbarkeit für alle oder einzelne Stadtverordnetenstellen von der Wohnung in einem bestimmten Stadtteile abhängig gemacht werden, § 38 Abs. 7 schlesw.-holst. StO.

4. Die Städte in der Provinz Schleswig-Holstein, die mehrere Ortschaften enthalten, haben noch ein weiteres autonomes Recht. Sie können durch statutarische Anordnung bestimmen, wie viel Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung aus jeder Ortschaft zu wählen sind. In den Städten der östlichen Provinzen, der Rheinprovinz und Westfalen kann der Bezirksausschuß nach § 15 östl., westf. und § 14 rhein. StO. in Verbindung mit § 12 ZustGes. diese Festsetzung treffen. In Berlin ist der Oberpräsident hierfür zuständig, § 43 LVG. Nach Oertel[1]) kann die von den einzelnen Ortschaften zu wählende Zahl der Stadtverordneten auch in diesen Städten durch Ortsstatut festgesetzt werden. Es ist m. E. sehr zweifelhaft, ob diese Ansicht Oertels richtig ist, ich halte sie für falsch. Denn in § 15 StO. und § 12 Nr. 1 ZustGes. ist eine solche Regelung ausdrücklich dem Bezirksausschuß vorbehalten, es findet sich also eine ausdrückliche Bestimmung darüber in der Städteordnung. Ortsstatuten sind aber nur insoweit zugelassen, als das Gesetz Verschiedenheiten gestattet oder keine aus-

[1]) Oertel, StO. § 15 Anm. 2 S. 94.

drücklichen Bestimmungen enthält oder soweit es sich um sonstige eigentümliche Verhältnisse und Einrichtungen handelt. Keins von diesen Merkmalen trifft aber für den vorliegenden Fall zu; der zweite Punkt ist schon abgelehnt, Verschiedenheiten sind ebenfalls nicht gestattet und von eigentümlichen Verhältnissen und Einrichtungen kann auch nicht die Rede sein, da dies in jeder Stadt, die aus mehreren Ortschaften besteht, vorkommen kann. Eben gerade der Umstand, daß die Verteilung der Stadtverordneten nach § 15 den **Staats**behörden überwiesen ist, spricht sehr gegen die Ansicht, daß den Stadtbehörden hier eine Autonomie zustehen sollte. Im Gegenteil gerade daraus, daß die Staatsbehörden für zuständig erklärt sind, ergibt sich, daß ein Selbstbestimmungsrecht der Städte ausgeschlossen sein sollte. Für diese Ansicht spricht auch der Umstand, daß in der schleswig-holsteinischen Städteordnung sich eine ausdrückliche Bestimmung findet, welche die Regelung der Verteilung der Stadtverordneten auf die einzelnen Ortschaften der statutarischen Anordnung überläßt.

Die Zusammensetzung der Stadtverordnetenversammlung in Hannover wird besonders behandelt werden, vgl. § 11 S. 101.

§ 8. Bildung von Wahlabteilungen und Wahlbezirken.

I. Wahlabteilungen.

1. Betreffs der Wahl der Stadtverordneten gilt das Dreiklassenwahlsystem in fast allen Teilen Preußens; § 13 StO. östl. bestimmt:

> „Zum Zwecke der Wahl der Stadtverordneten werden die stimmfähigen Bürger nach Maßgabe der von ihnen zu entrichtenden direkten Steuern (Gemeinde-, Kreis-, Provinzial- und Staatsabgaben) in drei Abteilungen geteilt."

Auf Grund der verschiedenen Städteordnungen, vgl. § 13 westf., § 12 rhein., § 15 hess.-nass. StO., gilt das System überhaupt ganz allgemein, ausgenommen sind die Provinz Hannover, der Regierungsbezirk Sigmaringen, die Städte im Regierungsbezirk Stralsund und Schleswig, die Stadt Frankfurt a. M. und die Landgemeinde Helgoland.

Die Grundlage für das Dreiklassenwahlsystem bildet jetzt das Gesetz, betreffend die Bildung der Wählerabteilungen bei den Gemeindewahlen, vom 30. Juni 1900 (GS. S. 185). Vorher galt das für die Landtagswahlen erlassene Gesetz vom 29. Juni 1893 (GS. S. 103), da es nach seinem § 5 auch auf die Gemeindewahlen ausgedehnt war.

Es soll im folgenden eine kurze allgemeine Charakteristik des nach dem genannten Gesetz geltenden Wahlrechts zum besseren Verständnis vorangeschickt werden.

Das Gesetz geht von der einfachen Drittelung der Gesamtsteuerbeträge aus, schränkt aber für Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern die Drittelung durch Berücksichtigung des Durchschnittssteuerbetrages ein, um den übermäßigen Einfluß einzelner hoch besteuerter Wähler zu mindern. Damit aber bei dieser Beschränkung der Plutokratie wiederum nicht zu weit gegangen wird, läßt das Gesetz in den erwähnten größeren Städten die Einführung des den Durchschnitt bis zu dessen Hälfte übersteigenden Betrages — Überdurchschnitts — und der Zwölftelung durch ortsstatutarische Bestimmungen zu. Betreffs dieser Ortsstatuten sagt der § 3 aaO.:

„In den unter § 2 fallenden Gemeinden (Gemeinden über 10 000 Einw. Der Verf.) kann durch Ortsstatut bestimmt werden,

a) daß bei der nach § 2 erfolgenden Bildung der Wählerabteilungen (Durchschnittsprinzip. Der Verf.) an Stelle des auf einen Wähler entfallenden durchschnittlichen Steuerbetrags ein den Durchschnitt bis zur Hälfte desselben übersteigender Betrag tritt,

b) daß auf die erste Wählerabteilung $^5/_{12}$, auf die zweite $^4/_{12}$ und auf die dritte $^3/_{12}$ der Gesamtsumme der im § 1 bezeichneten Steuerbeträge aller Wähler fallen, eine höhere Abteilung aber nicht mehr Wähler zählen darf als eine niedere."

Um die hier gewährte Autonomie zu verstehen, muß das ganze System kurz erörtert werden.

2. Gemäß § 1 aaO. werden die Wähler nach den von ihnen zu entrichtenden direkten Staats-, Gemeinde-, Kreis-, Bezirks- (diese nur in Hessen-Nassau) und Provinzialsteuern in drei Abteilungen geteilt und zwar so, daß auf jede Abteilung ein Drittel der Gesamtsumme der Steuerbeträge aller Wähler fällt. An Steuern kommen demnach in Betracht:

α) Von den Staatssteuern:
Die Einkommen- und Ergänzungssteuer — Steuern für die im Umherziehen betriebenen Gewerbe sind nach § 1 Abs. 3 außer Ansatz zu lassen.

β) Von den Gemeindesteuern:
Die von den Gemeinden erhobenen Zuschläge zur Staatseinkommensteuer oder zu den nach § 74 EinkStG. veranlagten Sätzen, die

Zuschläge zur Grund-, Gebäude-, Gewerbe- und Betriebssteuer, die Warenhaussteuer oder die besonderen kommunalen Steuern vom Einkommen, vom Grundbesitz oder Gewerbebetriebe oder sonstige direkte Gemeindesteuern.

γ) Von den Kreissteuern:
Die an die Kreise abzuführende Betriebssteuer sowie die Zuschläge zur Einkommensteuer und den vom Staate veranlagten Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern. Da vom 1. April 1907 ab die Kreise nicht mehr jeden einzelnen ihrer Angehörigen veranlagen, sondern das Abgabensoll auf die ihnen untergeordneten Verbände, Gutsbezirke und Gemeinden verteilen, so werden von diesem Zeitpunkt an die Kreissteuern soweit nicht mehr besonders in Anrechnung gebracht, als sie schon in den an die Gemeinden zu zahlenden Summen einbegriffen sind.

δ) Von den Provinzialsteuern:
Diese kommen nicht besonders zur Anrechnung, insofern sie in den an die Kreise zu entrichtenden Beträgen schon mit enthalten sind. —

Für jede nicht zur Staatseinkommensteuer veranlagte Person ist an Stelle dieser Steuer ein Betrag von 3 ℳ in Ansatz zu bringen, § 1 Abs. 2, und zwar neben etwaigen anderen Steuerbeträgen, die von ihr an den Staat, die Gemeinde usw. zu entrichten und bei der Bildung der Abteilungen nach den obigen Ausführungen zu berücksichtigen sind (Ausführungsbestimmungen vom 14. September 1900 III 2). Natürlich bezieht sich diese Bestimmung nicht auf alle Personen, die überhaupt in der Gemeinde wohnen, sondern nur auf solche, welche im Besitz des Bürgerrechtes sind; es ist nicht etwa durch diese Bestimmung ein neues Wahlrecht gegeben, denn § 5 Gesetz vom 30. Juni 1900 schreibt ausdrücklich vor, daß die Bestimmungen der Gemeindeverfassungsgesetze, nach denen die Ausübung des Wahlrechts an die Entrichtung bestimmter Steuersätze geknüpft ist, durch das Gesetz unberührt bleiben. Also ist der Besitz des Bürgerrechts Voraussetzung auch zur Aufnahme in die Wählerlisten nach § 1 Abs. 2 Ges. vom 30. Juni 1900.

In den Orten, wo direkte Steuern überhaupt nicht erhoben werden, treten an deren Stelle die vom Staate veranlagten Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern, und wenn Personen vorhanden sind, die vom Staate zu einer Steuer nicht veranlagt sind, so wählen diese stets in der dritten Abteilung.

Die Bildung der Wählerabteilungen geht also demgemäß folgendermaßen vor sich:

a) Es erfolgt zunächst eine Zusammenstellung der Wahlberechtigten und der von ihnen zu entrichtenden Steuern, und zwar in der Reihenfolge der Höhe der den einzelnen Wahlberechtigten angerechneten Steuersummen. Alsdann sind die sämtlichen aufgenommenen Steuerbeträge zusammenzuzählen und durch 3 zu teilen. Diejenigen Wahlberechtigten, welche das erste Drittel der Gesamtsteuersumme aufbringen, gehören zur ersten, die Wahlberechtigten, welche das zweite Drittel aufbringen, zur zweiten, die übrigen zur dritten Abteilung. Zur ersten bzw. zweiten Abteilung wird auch derjenige gezählt, dessen Steuerbetrag nur zum Teil in das erste bzw. zweite Drittel der Gesamtsumme entfällt. Wird nun hierdurch bei der Bildung der ersten Abteilung das erste Drittel der Gesamtsteuersumme überschritten, so wird bei der Bildung der zweiten und dritten Abteilung nur derjenige Teil der Gesamtsteuersumme zugrunde gelegt, welcher nicht von den in der ersten Abteilung Wahlberechtigten aufgebracht wird, und zwar dergestalt, daß die Wahlberechtigten, welche die erste Hälfte dieses Restes der Gesamtsumme aufbringen, die zweite und die übrigen die dritte Abteilung bilden. Bei mehreren Wahlberechtigten mit gleichen Steuerbeträgen entscheidet bezüglich der Frage, wer von ihnen der höheren und wer der unteren Abteilung angehören soll, das Alphabet oder das Los. Sind nun nach dem eben geschilderten Gange Wahlberechtigte, welche vom Staate zu einer Steuer nicht veranlagt sind, in die erste und zweite Abteilung gelangt und hat sich infolgedessen die auf die erste und zweite Abteilung entfallende Gesamtsteuersumme verringert, so findet ihre Rückversetzung in die dritte Abteilung und eine andere Abgrenzung der ersten und zweiten Abteilung in der Weise statt, daß von der nach Abzug der dritten Abteilung verbleibenden Summe auf die erste und zweite Abteilung je die Hälfte entfällt, § 1 Abs. 6 Gesetz vom 30. Juni 1900. Gemäß § 13 Abs. 5 östl. StO. darf kein Wähler zwei Abteilungen angehören, selbst dann nicht, wenn er $^2/_3$ der Gesamtsteuersumme zahlt, ebenso § 13 Abs. 6 westf., § 12 Abs. 7 rhein., § 15 Abs. 7 hess.-nass. StO. Ist dies der Fall, so wird die zweite und dritte Abteilung in der Art gebildet, daß alle Wähler mit Ausnahme des Höchstbesteuerten zur zweiten und dritten Abteilung gerechnet werden, und zwar in der Art, daß die höchstbesteuerte Hälfte derselben die zweite Abteilung bildet. Dies gilt aber nur für Gemeinden mit weniger als oder gerade bis zu 10000 Einwohnern.

b) In den Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern ändert sich dies sogenannte Drittelungsprinzip in mancher Hinsicht, und es

tritt das sogenannte Durchschnittsprinzip an seine Stelle. Als Grundlage bleibt auch hier die Drittelung bestehen, doch wird diese derart verändert, daß jeder Wähler, welcher mit einem größeren Steuerbetrage aufgeführt ist, als der auf einen Wähler in der Gemeinde durchschnittlich entfallende Betrag ausmacht, aus der dritten Abteilung ausscheidet und der zweiten oder ersten Abteilung zugewiesen wird, sowie daß die nach dieser Ausscheidung für die beiden oberen Wählerabteilungen sich ergebende Gesamtsteuersumme halbiert wird und auf jede der oberen Abteilungen eine Hälfte entfällt, endlich, daß eine obere Abteilung niemals mehr Wähler zählen darf als eine niedere. Dieses Durchschnittsprinzip greift aber in den erwähnten Gemeinden nur dann Platz, wenn bei der nach § 1 vorzunehmenden Drittelung Wähler, auf die mehr als der Durchschnitt der Steuerbeträge entfällt, in die dritte Abteilung kommen würden; wenn dies nicht der Fall ist, bleibt es bei dem Drittelungsprinzip gemäß § 1, AusfBest. zu § 2 Abs. 2. Bei der Berechnung des Durchschnittssteuerbetrages bleiben die Steuerbeträge, welche auf die nicht zur Staatseinkommensteuer veranlagten Wähler entfallen, sowie diejenigen der zu einem Einkommensteuersatz von 6 ℳ veranlagten Wähler außer Ansatz — dies letztere bezieht sich nur auf die rheinischen Städte.

Bei der zur Berechnung des Durchschnittes vorzunehmenden Teilung wird der Dividendus durch die Summe der Gesamtsteuerbeträge abzüglich der genannten Steuersummen gebildet, der Divisor durch die Gesamtzahl aller in der Liste aufgeführten Wähler abzüglich derjenigen, welche nicht zur Staatseinkommensteuer bzw. die zu einem Einkommensteuersatz von 6 ℳ veranlagt sind — letzteres kommt nur für rheinische Städte in Frage. Jeder Wahlberechtigte, der mit mehr als dem Durchschnittssteuerbetrage in die Wählerliste eingetragen ist, kommt also aus der dritten Abteilung heraus und steigt in eine höhere Abteilung empor, selbst wenn er vom Staate zu einer Steuer nicht veranlagt ist; denn es heißt im Satz 2 Abs. 1 § 2 nur:

„Im übrigen wählen Personen, welche vom Staate zu einer Steuer nicht veranlagt sind, stets in der dritten Abteilung."

Da infolge dieses Ausscheidens der Wahlberechtigten mit einem über den Durchschnitt hinausgehenden Steuerbetrage aus der dritten Abteilung und Versetzung dieser in die oberen Abteilungen sich eine Vergrößerung der Gesamtsteuersumme dieser Abteilungen ergibt, so werden diese dadurch gebildet, daß von der Gesamtsteuersumme auf jede Abteilung die Hälfte entfällt.

3. Dieses Durchschnittsprinzip kann nur von den Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern durch autonome Feststellungen in der schon oben erwähnten Weise, also durch das Überdurchschnittsprinzip und durch die Zwölftelung, ersetzt werden. Beide Arten stellen aber nur eine Änderung des Durchschnittsprinzipes bzw. der Drittelung dar, aus diesem Grunde mußte das Durchschnittsprinzip und die Drittelung so ausführlich geschildert werden. Es müssen bei der ortsstatutarischen Regelung der Materie die Bestimmungen des § 2 Gesetz vom 30. Juni 1900 beachtet werden.

a) So müssen, falls das Überdurchschnittsprinzip eingeführt werden soll, bei der Berechnung des Durchschnitts ebenfalls die nach § 2 abzurechnenden Steuerbeträge, also diejenigen, welche von denen entrichtet werden, die nicht zur Staatseinkommensteuer veranlagt sind — die Steuerbeträge der sogenannten Dreimärker, da sie nach § 1 Abs. 2 mit dem fingierten Steuersatz von 3 ℳ angesetzt werden —, und — in den rheinischen Städten — diejenigen, welche von denen entrichtet werden, die zu einem Einkommensteuersatz von 6 ℳ veranlagt sind, abgerechnet werden. Nur nach dem Betrage, der sich nach Weglassen der erwähnten Steuersummen ergibt, ist der Durchschnitt zu berechnen. Dieser Durchschnitt kann dann durch Ortsstatut beliebig bis zur Hälfte erhöht werden, wenn sich also 100 ℳ als Durchschnitt ergeben, so kann das Ortsstatut ihn bis 150 ℳ erhöhen. Es scheiden nur diejenigen Wähler, deren Steuerbetrag diese Summe übersteigt, aus der dritten Abteilung aus und werden den oberen Abteilungen zugewiesen. Durch eine entsprechende Erhöhung des Durchschnitts kann erreicht werden, daß die beiden oberen Abteilungen nicht zu sehr besetzt sind, daß nur eine geringere Anzahl von Wählern diese bilden und daß den hohe Steuern zahlenden Wahlberechtigten auch ein genügender Einfluß auf die Wahl der Stadtverordneten zusteht. Denn es kann bei dem reinen Durchschnittsprinzip eintreten, daß zu viele weniger gute Elemente in die oberen Abteilungen gelangen und so eine Demokratisierung des Wahlrechts eintritt. Diesem Ausgange kann durch die eben geschilderte Autonomie vorgebeugt werden. Im übrigen bleibt es im Falle der Einführung des Überdurchschnittsprinzips bei den sonst für das Durchschnittsprinzip geltenden Bestimmungen, nämlich daß die Gesamtsteuersumme der beiden oberen Abteilungen halbiert wird und auf jede die Hälfte entfällt, sowie daß eine höhere Abteilung niemals mehr Wähler zählen darf als eine niedere.

b) Wählt eine Gemeinde die ortsstatutarische Regelung nach Ziffer 2 § 3, die sogenannte Zwölftelung, so kann sie bestimmen, daß auf die erste Abteilung $^5/_{12}$, auf die zweite $^4/_{12}$ und auf die dritte $^3/_{12}$ der Gesamtsteuersumme aller Wähler fallen sollen und daß eine höhere Abteilung nicht mehr Wähler als eine niedere zählen darf. Wenn diese Art der Regelung gewählt wird, so haben doch die allgemeinen, im § 1 des Gesetzes aufgestellten, Grundsätze zur Anwendung zu kommen, nur der Absatz 1 ist natürlich nicht anwendbar. Die Zwölftelung ist so vorzunehmen, daß nach Feststellung der ersten Abteilung für die Bildung der zweiten und dritten Abteilung nur derjenige Teil der Gesamtsteuersumme zugrunde gelegt wird, welcher nicht von den in der ersten Abteilung Wahlberechtigten aufgebracht wird, dergestalt, daß die Wahlberechtigten, welche die ersten $^4/_7$ dieses Restes der Gesamtsteuersumme aufbringen, die zweite Abteilung und die übrigen Wahlberechtigten die dritte Abteilung bilden. MV. vom 14. Juli 1902 (MBl. S. 156).

4. Darüber, wann sich die Anwendung des einen oder des anderen Prinzips des § 3 empfiehlt, siehe Jebens, PrVBl. **21** 422. Ob die Gemeinden solche Statuten nach § 3 erlassen wollen oder nicht, unterliegt der freien Beschlußfassung der kommunalen Körperschaften, jedenfalls kann ein Zwang zum Erlaß nicht ausgeübt werden. Ausführungsbestimmungen zu §§ 3 und 4, I.

Diese Ortsstatuten werden von den kommunalen Körperschaften in der gewöhnlichen Zusammensetzung beraten, nur bedarf es zur Beschlußfassung über die Einführung, Abänderung oder Aufhebung dieser Ortsstatuten der Mehrheit von $^2/_3$ der abstimmenden Gemeindevertreter, § 4 Abs. 1 Gesetz vom 30. Juni 1900. Dies Erfordernis der Zweidrittelmehrheit bezieht sich in Städten mit Magistratsverfassung nur auf die Beschlußfassung der Stadtverordnetenversammlung, nicht auch auf die des Magistrats. Der Ausdruck „abstimmende Gemeindevertreter" umfaßt in Städten mit Bürgermeistereiverfassung die gesamten stimmberechtigten Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung, einschließlich des Bürgermeisters (AusfBest. zu §§ 3—4, II).

5. Der Beschluß, durch welchen ein solches Statut eingeführt wird, bedarf der Bestätigung, und zwar der des Bezirksausschusses, in Berlin des Oberpräsidenten. Gegen die Beschlüsse des Bezirksausschusses findet die Beschwerde an den Provinzialrat statt, § 4 Abs. 2, gegen den Bescheid des Oberpräsidenten geht die Beschwerde an den Minister des Innern, § 43 LVG.

Auch die Abänderungen und Aufhebungen dieser Ortsstatuten bedürfen der Bestätigung der genannten Behörden; und zwar halte ich die Bestätigung auch für die Aufhebung aus folgenden Gründen — abgesehen von den Erwägungen allgemeiner Art — für erforderlich:

Im Absatz 1 § 4 heißt es:

„Zur Beschlußfassung über die Einführung, Abänderung oder Aufhebung der Ortsstatute bedarf es der Mehrheit von $^2/_3$ der abstimmenden Gemeindevertreter" und dann heißt es weiter im Abs. 2: „**Der Beschluß** unterliegt der Bestätigung . . ."

Der Ausdruck „der Beschluß" kann sich nur auf den im § 1 genannten Beschluß, der auch die Aufhebung mit umfaßt, beziehen und danach unterliegt auch die Aufhebung zweifellos der Bestätigung.

Bei diesen Bestätigungen sollen nach den Ausführungsbestimmungen zu §§ 3 und 4, Ziffer I die Bestätigungsbehörden nur prüfen, ob die formellen gesetzlichen Bestimmungen beachtet sind. Somit würde den Bestätigungsbehörden die Prüfung, ob das Statut den örtlichen Verhältnissen zweckmäßig und angemessen ist, nicht zustehen. Die Ausführungsbestimmungen machen hierfür geltend, daß die Regierungsvorlage ursprünglich das Ziel verfolgt habe, nur solche ortsstatutarischen Regelungen zuzulassen, welche die durch die Steuerreform der Jahre 1891 bis 1893 herbeigeführten Wahlrechtsverschiebungen besser als das gesetzliche Durchschnittsprinzip des § 2 zu beseitigen geeignet seien, daß aber im Laufe der Verhandlungen im Abgeordnetenhause von diesem Grundsatz abgegangen und die Absicht hervorgetreten sei, den Städten völlig freie Hand bei Erlaß der Ortsstatuten zu lassen [1]). Man nahm an, daß die $^2/_3$-Mehrheit des § 4 eine ausreichende Sicherheit für eine zweckmäßige örtliche Anwendung der Autonomie sei.

Wie oben schon ausgeführt ist, steht aber im allgemeinen den Bestätigungsbehörden das Recht zu, die Ortsstatuten auf die Zweckmäßigkeit und Angemessenheit hin zu prüfen; mit Rücksicht hierauf kann ihnen auch in dem vorliegenden Falle dies Recht nicht genommen werden, da eine ausdrückliche Bestimmung nicht im Gesetz enthalten ist und die Ministerial-Anweisung eine bindende Kraft nicht hat. Außerdem aber hat der Minister des Innern in dem Erlaß an die Beschlußbehörden vom 7. Februar 1901 den Beschlußbehörden das Recht, in „Ausnahmefällen", „bei Mißbrauch" die Angemessenheit des

[1]) Bericht der AH.-Kommission, Drucks. Nr. 142, Sess. 1900, S. 13, 14, 15 und StenB. 1900 S. 4075 ff.

Statuts zu prüfen, ausdrücklich zuerkannt. Hiermit hat er sich aber in Gegensatz zu seinen eigenen Ausführungsbestimmungen und seinen Erklärungen in der Kommission gesetzt. Nach alledem muß den Bestätigungsbehörden ganz allgemein das Recht zugestanden werden, zu prüfen, ob das Statut den örtlichen Verhältnissen zweckmäßig und den Absichten des Gesetzes entsprechend ist; denn nur, wenn die Beschlußbehörden allgemein ein solches Prüfungsrecht haben, sind sie imstande festzustellen, ob in Ausnahmefällen Mißbräuche durch die Gemeinden getrieben werden. Im übrigen siehe hierüber Jebens[1]).

6. In die Wählerliste müssen auch die Ehrenbürger, Forensen und die juristischen Personen, soweit sie wahlberechtigt sind, aufgenommen werden. Bezüglich der Unterbringung der Ehrenbürger in die Abteilungen steht den Städten in den meisten Provinzen ein autonomes Recht zu. Nur die rhein. StO. § 12 Abs. 6 und die hess.-nass. StO. § 15 Abs. 9 überweisen die Ehrenbürger stets der ersten Abteilung, in der zuletzt genannten Provinz allerdings nur dann, wenn sie ihren Wohnsitz in der Stadt haben. Die übrigen Städteordnungen bestimmen nicht, welcher Abteilung die Ehrenbürger, wenn sie keine Steuern zahlen, zuzuzählen sind. Wenn sie Steuern entrichten, so bestimmt sich ihre Zugehörigkeit zu den einzelnen Abteilungen einfach nach den oben geschilderten allgemeinen Grundsätzen. Sonst aber wird hier das Ortsstatut eingreifen müssen, welches zweifellos anordnen kann, daß alle Ehrenbürger der 1. Abteilung zugezählt werden. Allerdings kann diese Vorschrift nicht auf die Ehrenbürger ausgedehnt werden, die überhaupt zu keiner Staatssteuer veranlagt sind; denn diese können nach der ausdrücklichen Vorschrift des § 1 Abs. 5 Gesetz vom 30. Juni 1900 überall nur in der dritten Abteilung wählen; es kann sich also eine solche ortsstatutarische Bestimmung stets nur auf solche Ehrenbürger beziehen, die zu einer Staatssteuer veranlagt sind. Vgl. auch Jebens[2]) und Stier-Somlo[3]).

II. Wahlbezirke.

Sind die einzelnen Wählerabteilungen gebildet und stellt sich heraus, daß zu einer Abteilung mehr als 500 Wähler gehören, so können diese Abteilungen nach § 14 östl., westf., § 13 rhein., § 16 hess.-nass. StO. in Wahlbezirke eingeteilt werden, ebenso kann eine

[1]) Jebens in PrVBl. **21** 443. [2]) Jebens in PrVBl. **22** 42.
[3]) Stier-Somlo, VerwArch. **12** 422.

Stadtgemeinde, die aus mehreren Ortschaften besteht, nach diesen in Wahlbezirke zerlegt werden. Die Anzahl und die Grenzen der einzelnen Bezirke, sowie die Zahl der von einem jeden derselben zu wählenden Stadtverordneten bestimmt der Magistrat nach Maßgabe der stimmfähigen Bürger. Wenn eine Änderung der Zahl oder der Grenzen der Wahlbezirke oder der Anzahl der von jedem derselben zu wählenden Stadtverordneten erforderlich ist, so beschließt der Magistrat das Nötige, der Beschluß bedarf der Bestätigung des Regierungspräsidenten, in Berlin des Oberpräsidenten, Gesetz, betreffend die Abänderung und Ergänzung einiger Bestimmungen wegen der Wahl der Stadtverordneten, vom 1. März 1891 (GS. S. 20) Art. I Ziff. 1. Im Gebiet der Städteordnungen für die östlichen Provinzen, Westfalen, Hessen-Nassau und Rheinprovinz besteht also bezüglich dieser Frage für die Städte keinerlei Autonomie, anders dagegen ist es in den übrigen Provinzen.

Was zunächst Schleswig-Holstein anlangt, so erfolgt hier die Wahl der Stadtverordneten in den Städten des Regierungsbezirks Schleswig durch direkte Wahl von der gesamten Bürgerschaft der Stadt, § 35 schlesw.-holst. StO., in den übrigen Städten gilt auch das Dreiklassenwahlsystem. In denjenigen Städten, für welche solches nach der Größe oder wegen anderer örtlicher Verhältnisse zweckmäßig erscheinen sollte, kann durch Ortsstatut die Einteilung der Stadt in Wahlbezirke angeordnet werden. Ein solches Ortsstatut muß auch die näheren Festsetzungen über die Abgrenzung der einzelnen Bezirke sowie über die Art der Wahl in denselben treffen. Betreffs der Art der Wahl steht es den Städten frei, anzuordnen, daß nur die Abstimmung in den einzelnen Bezirken erfolgt, jeder Stadtverordnete aber von der gesamten Bürgerschaft zu wählen ist, also in der Weise, wie es bei den Reichstagswahlen üblich ist. Oder es kann die Vornahme der Wahl auch in der Art angeordnet werden, daß jeder Bezirk eine bestimmte Anzahl von Stadtverordneten selbständig wählt. Wird diese letztere Art eingeführt, so muß das Ortsstatut Bestimmungen über die auf jeden Bezirk entfallende Zahl der zu wählenden Stadtverordneten enthalten, schlesw.-holst. StO. § 39. Betreffs der Abänderung der Anzahl oder der Grenzen der Wahlbezirke oder der Zahl der von einem jeden dieser zu wählenden Stadtverordneten gilt dasselbe wie das für das übrige Rechtsgebiet Gesagte. Erfolgt die Wahl nach Bezirken, so ist für jeden Bezirk ein besonderer Wahlvorstand zu bilden, welcher als Organ der Wahlkommission erscheint, schlesw.-holst. StO. § 42. Die Bildung derselben wird durch das

Ortsstatut näher geregelt. Im allgemeinen liegt die Leitung der Wahlhandlung in Schleswig-Holstein in den Händen einer Wahlkommission, die durch zwei vom Bürgermeister bestimmte Mitglieder des Rates, von denen der ältere den Vorsitz führt und bei Stimmengleichheit entscheidet, und durch zwei von der Stadtverordnetenversammlung gewählte Mitglieder der letzteren gebildet wird.

In Frankfurt a. M. gilt als Regel, daß die Stadt in Wahlbezirke eingeteilt wird.

III. Durchbrechung des Wahlsystems.

Dies ganze Recht bezüglich der Einteilung der Bürger in Klassen usw. gilt nur in den Städten, welche nicht von der im § 11 Nr. 2 gewährten Befugnis Gebrauch gemacht haben, wonach sie berechtigt sind, statutarische Anordnungen zu treffen hinsichtlich der den gewerblichen Genossenschaften bei Einteilung der stimmfähigen Bürger und bei Bildung der Wahlversammlungen und der städtischen Vertretung zu gewährenden angemessenen Berücksichtigung. Diese statutarischen Anordnungen können Abweichungen von den allgemeinen Wahlnormen festsetzen. So können durch ein Statut auf Grund des § 11 Nr. 2 bei Einteilung der stimmfähigen Bürger und der Bildung der Wahlversammlungen die Kaufmannschaft und der Handwerkerstand, als die überwiegenden städtischen Elemente, unterschieden und in Hauptabteilungen nebeneinander gestellt werden. Es kann bezüglich dieser Hauptabteilungen bestimmt werden, daß in ihnen die Kaufleute und die Handwerker in den durch die vorhandenen gewerblichen Genossenschaften an die Hand gegebenen Verbindungen wählen, also z. B. daß die Mitglieder einer oder mehrerer verwandter Innungen zusammentreten. Rücksichtlich der übrigen Bürger kann zum Zwecke der Wahlen angeordnet werden, daß sie entweder den Kaufmannschaften und Gewerkschaften zugeordnet werden, je nachdem sie in ihren Berufsverhältnissen der einen oder der anderen dieser beiden Hauptabteilungen am nächsten stehen, oder daß sie nach der allgemeinen Regel über die Klasseneinteilung in drei Klassen wählen.

Was die Bildung der städtischen Vertretung selbst anlangt, so kann zum Zwecke der angemessenen Berücksichtigung der gewerblichen Genossenschaften durch Statut verordnet werden, daß eine gewisse Anzahl Stellen in der Stadtverordnetenversammlung durch Vorsteher oder Mitglieder von Genossenschaften der Kaufmannschaft oder des Handwerkerstandes nach ihrer besonderen Bedeutung besetzt sein muß.

Wie aber auch die Art der Regelung sein mag, es muß stets berücksichtigt werden, daß mindestens die Hälfte der Stadtverordnetenversammlung aus Grundbesitzern bestehen muß.

§ 9. Wahlverfahren.

1. Feststellung der Wählerliste.

Zur Vorbereitung der Wahl hat der Magistrat über die sämtlichen stimmfähigen Bürger eine Liste zu führen, welche die erforderlichen Eigenschaften der Bürger nachweist. Diese Liste ist nach § 19 StO. östl. und westf., § 18 rhein. alljährlich im Juli — in Hessen-Nassau im August, § 21 hess.-nass. StO. — zu berichtigen, und zwar soll nach § 20 Abs. 1 östl., westf., § 19 rhein., § 40 schlesw.-holst. StO. der Magistrat in der Zeit vom 1. bis 15. Juli — in Hessen-Nassau in der Zeit vom 1.—15. August, § 22 hess.-nass. StO. — zur Berichtigung schreiten. Alsdann ist die Liste vom 15.—30. Juli — in Hessen-Nassau vom 15.—30. August — in einem oder mehreren zur öffentlichen Kenntnis gebrachten Lokalen in der Stadtgemeinde offen auszulegen; während dieser Zeit kann jedes Mitglied der Stadtgemeinde gegen die Richtigkeit der Liste bei dem Magistrat Einwendungen erheben.

Die Stadtverordnetenversammlung hat über die Beschwerden und Einsprüche, betreffend die Richtigkeit der Wählerlisten, bis zum 15. August — 15. September in Hessen-Nassau — zu beschließen, § 20 Abs. 4 StO., ZustGes. § 10. Alle diese Termine können in den Städten der östlichen Provinzen, Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau nach § 21 Abs. 4 östl., § 41 Abs. 2 schlesw.-holst., § 31 hess.-nass. StO. durch statutarische Anordnungen abgeändert werden. — Da nur diejenigen Einwohner Aufnahme in die Wählerliste finden können, welche das Bürgerrecht zur Zeit der Auslegung schon besitzen, während alle übrigen, die erst nach der Offenlegung das Bürgerrecht erwerben, nicht aufgenommen werden und daher ihr Wahlrecht nicht mehr ausüben können, empfiehlt es sich, die sämtlichen Termine für Berichtigung und Offenlegung der Liste durch Ortsstatut so festzusetzen, daß sie von dem Wahltage zeitlich nur wenig entfernt sind. Bei der Bestimmung dieser Termine dürfen die Städte aber nicht etwa einen kürzeren Zeitraum für die Offenlegung festsetzen, sondern die Frist muß so bestimmt werden, daß sie 15 Tage umfaßt; würde eine Kürzung der Frist eintreten, so wäre das Verfahren ein mangelhaftes, OVG. vom 8. März 1889 in PrVBl. **10** 396, da die Zeitdauer von wesentlicher Bedeutung ist.

In den Städteordnungen für die Rheinprovinz und Westfalen fehlt es an einer ähnlichen Bestimmung, durch welche die Städte ermächtigt würden, die im Gesetz festgesetzten Termine durch autonome Vorschriften zu ändern.

2. Einladung zur Wahl.

Die Wähler müssen 14 Tage vor der Wahl durch den Magistrat mittels schriftlicher Einladung oder ortsüblicher Bekanntmachung zu den Wahlen berufen werden. Die Bekanntmachung oder Einladung muß den Ort, die Tage und die Stunden, in welchen die Stimmen bei dem Wahlvorstande abzugeben sind, genau bestimmen, § 23 östl., westf., § 22 rhein., in Schleswig-Holstein muß noch angegeben sein, ob die Wahl bzw. welche Wahlen auf Hausbesitzer zu richten sind, § 43 schlesw.-holst. StO. Es ist zweckmäßig, eine ortsstatutarische Anordnung über die Art und Weise der Zusammenberufung der Wähler zu erlassen, um somit einen ein für allemal feststehenden Modus zu begründen. In Ermangelung einer solchen ortsstatutarischen Regelung steht dem Magistrat die Bestimmung darüber zu, ob die Einberufung mittels schriftlicher Einladung oder mittels ortsüblicher Bekanntmachung erfolgt. — In Hessen-Nassau sind die Wähler 14 Tage vor der Wahl mittels ortsüblicher Bekanntmachung zu den Wahlen zu berufen. Die Bekanntmachung kann eine mündliche oder schriftliche sein, § 25 hess.-nass. StO.

3. Öffentlichkeit der Wahlhandlung.

Was die Wahl selbst anlangt, so erfolgt sie mündlich, indem jeder Wähler zu Protokoll erklärt, wem er seine Stimme geben will. Eine Vorschrift darüber, ob die Wahlhandlung öffentlich zu erfolgen hat oder nicht, besteht nicht. Es muß daher für zulässig erachtet werden, daß die Öffentlichkeit der Wahl durch Ortsstatut vorgeschrieben wird. Ist eine solche statutarische Anordnung erlassen worden, so hat die Verletzung der Öffentlichkeit die Ungültigkeit der Wahl zur Folge, vgl. Ledermann[1]). Es wird sich empfehlen, ein solches Ortsstatut zu erlassen, da es der Tendenz der Bestimmungen der Städteordnung und insbesondere der des § 25 entspricht, wonach den Wählern der Aufenthalt zu gestatten ist.

4. Zeit der Ergänzungswahlen.

Auch bezüglich der Ergänzungswahlen steht den Stadtgemeinden eine gewisse Autonomie zu. Nach § 18 StO. werden die Stadt-

[1]) Ledermann, StO. S. 97.

verordneten auf sechs Jahre gewählt; ein Drittel der Mitglieder scheidet aber alle zwei Jahre aus; in Schleswig-Holstein scheidet alljährlich ein Sechstel aus, wenn hier die Anzahl der Stadtverordneten nicht durch sechs teilbar ist, so hat das Ortsstatut die näheren Vorschriften über die Ordnung des Ausscheidens zu geben, es ist aber dabei zu berücksichtigen, daß die ganze Anzahl im Laufe von sechs Jahren ausgeschieden sein muß, § 36 Abs. 2 schlesw.-holst. StO. Die Ausgeschiedenen müssen durch neue Wahlen ersetzt werden. Diese Wahlen zur regelmäßigen Ergänzung der Stadtverordneten finden gemäß § 21 östl., § 41 schlesw.-holst., § 23 hess.-nass. StO. alle zwei Jahre im November statt. Jedoch kann nach Abs. 4 § 21 östl., § 31 hess.-nass., § 41 Abs. 2 schlesw.-holst. StO. das Ortsstatut eine andere Zeit bestimmen, vgl. auch OVG. **22** 1; PrVBl. **24** 419. Dies gilt aber nur in den östlichen Provinzen, Schleswig-Holstein, Hessen-Nassau und Frankfurt a. M., nicht dagegen in Westfalen, Hannover und der Rheinprovinz.

In Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau steht den Städten noch das Recht zu, die Zeit des Amtsantritts der neugewählten Stadtverordneten durch autonomes Statut zu bestimmen; es ist hier nicht erforderlich, daß dieser Zeitpunkt mit dem Jahresbeginn zusammenfällt, § 46 Abs. 2 schlesw.-holst., § 31 hess.-nass. StO.

Da in der Städteordnung für die Provinz Hessen-Nassau eine Bestimmung darüber, wer die Einführung und Verpflichtung der Stadtverordneten zu besorgen hat, nicht enthalten ist, muß es für zulässig erachtet werden, daß die Städte hierüber gemäß § 13 Nr. 1 hess.-nass. StO. statutarische Vorschriften treffen.

§ 10. Versammlungen der Stadtverordneten.

Was den Zusammentritt der Stadtverordnetenversammlung selbst betrifft, so wird die Art und Weise der Zusammenberufung nach § 40 StO. östl., § 38 StO. rhein. ein für allemal von der Versammlung selbst festgestellt. Nur in Schleswig-Holstein, wo sich das Stadtverordnetenkollegium der Regel nach nur gemeinschaftlich mit dem Magistrat versammelt, haben die Städte das Recht, über die Art der Einladung durch Ortsstatut Bestimmungen zu treffen, ob sie durch Veröffentlichung in den Lokalblättern oder durch ortsübliche Bekanntmachung oder auch durch besondere schriftliche Einladung an jeden Stadtverordneten erfolgen soll. Jedenfalls müssen die zur Verhandlung bestimmten Gegenstände bei der Einladung bestimmt bezeichnet werden; vgl. hierüber § 50 schlesw.-

holst. StO. Das Ortsstatut wird dann auch die näheren Anordnungen darüber enthalten, in welcher Weise die Verhandlungsgegenstände anzugeben sind, insbesondere auch diejenigen, welche in geheimer Sitzung zur Verhandlung kommen sollen.

Ein besonderes Recht bezüglich der Versammlungen der Stadtvertretung haben noch die Städte in den hohenzollernschen Landen. Sie sind befugt, durch Ortsstatut zu bestimmen, daß unentschuldigtes Ausbleiben aus den Versammlungen der Gemeindevertretung sowie ordnungswidriges Benehmen in diesen Versammlungen für das betreffende Mitglied eine in die Gemeindekasse fließende Geldstrafe von 1 bis 3 ℳ nach sich ziehen und daß im Wiederholungsfalle nach Lage der Sache Ausschließung aus der Versammlung auf eine gewisse Zeit bis auf die Dauer eines Jahres verhängt werde. Die Verhängung der Strafen erfolgt eventuell durch Beschluß der Gemeindevertretung, wogegen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zulässig ist. Die Klage steht auch dem Gemeinderate zu, vgl. § 82 hohenzoll. GemO.

§ 11. Insbesondere die Stadtverordnetenversammlung in Hannover.

Eine besondere Art der Regelung hat die Stadtverordnetenversammlung in Hannover erfahren. Die Gemeindevertreter führen hier den Namen „Bürgervorsteher". Ihre Zahl ist gesetzlich nicht festgelegt, sondern wird durch das Ortsstatut bestimmt, sie darf jedoch nicht unter 4 und nicht über 24 betragen, § 81 hannov. StO. Zum Zwecke der Wahl wird die Stadt der Regel nach in Bezirke geteilt, doch kann das Ortsstatut auch etwas anderes vorschreiben bzw. Ausnahmen davon feststellen, § 82 hannov. StO. Die Zeit der Wahl wird durch ortsstatutarische Bestimmung festgesetzt, § 87 Abs. 3 StO. Die Grundlage der Wahlen bildet eine Liste der stimmfähigen Bürger. Stimmfähig ist jeder Bürger, welcher in der Stadt oder deren Gebiete seinen Wohnsitz hat und daselbst entweder als Hauseigentümer Gebäudesteuer zahlt, oder zu einem Klassensteuersatze von mindestens 6 ℳ jährlich veranlagt ist. An die Stelle dieses Klassensteuerbetrages von 6 ℳ ist durch § 77 (jetzt 82) EinkStG. ebenfalls der fingierte Normalsteuersatz von 4 ℳ bzw. ein Einkommen von mehr als 660—900 ℳ gesetzt worden. Es ist aber zulässig, abweichende Bestimmungen hinsichtlich der Regelung des Stimmrechts durch das Ortsstatut zu treffen, § 83 Abs. 2, und zwar können, da irgendeine Beschränkung nicht gegeben ist, Abweichungen von jedem Punkte der Voraussetzungen festgesetzt werden.

Ausgeschlossen vom Stimmrecht sind Frauen und diejenigen, welche

noch nicht 25 Jahre alt sind,
in väterlicher Gewalt,
unter Kuratel, oder
in Kost und Lohn eines anderen stehen,
in Konkurs befangen sind,
öffentliche Armenunterstützung erhalten oder im letzten Jahre erhalten haben, bis diese erstattet ist,
nicht im Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte oder endlich
wegen eines nach der öffentlichen Meinung entehrenden Verbrechens oder Vergehens bestraft worden oder in Untersuchung gewesen sind, ohne außer Verfolgung gesetzt oder völlig freigesprochen zu sein.

Hier kann durch Ortsstatut nichts geändert werden.

Die Bürgervorsteher werden auf sechs Jahre und, wo ihre Zahl nicht durch drei teilbar ist, auf vier Jahre gewählt. Alle zwei Jahre tritt ein Drittel, oder in den Orten, wo die Dienstzeit eine vierjährige ist, alljährlich ein Viertel derselben aus. Die Zeit des Dienstaustritts wird wiederum durch Ortsstatut festgesetzt, § 87 Abs. 3 StO. Ebenso bleibt die Bestimmung darüber, ob überhaupt ein Teil und welcher Teil der Bürgervorsteher aus Hausbesitzern zu wählen ist, dem Ortsstatut überlassen, § 85 Abs. 3. Endlich steht es den hannoverschen Städten noch frei, durch Ortsstatut zu bestimmen, ob eine besondere Ladung der Wähler zum Wahltermin notwendig sein soll, § 96 hannov. StO. Solche besondere Ladung ist für den Magistrat stets mit größerer Mehrarbeit und Verantwortlichkeit verknüpft. Denn geschieht in diesem Fall eine persönliche Einladung nicht, so werden die Wahlen ohne weiteres als ungültig zu gelten haben; nur dann kann vielleicht der Verstoß ohne Einfluß auf die Gültigkeit der Wahl sein, wenn trotzdem sämtliche Wähler zur Wahl erschienen sind.

Bei der Ladung ist nach § 92 Abs. 2 StO. darauf hinzuweisen, daß zur Gültigkeit der Wahl die Abgabe von wenigstens $^1/_3$ der nach den Listen vorhandenen Stimmen erforderlich ist und daß, falls diese Zahl nicht erreicht wird, die durch die Wahl bezweckte Vertretung für den betreffenden Bezirk auf ein Jahr ruht, § 91 Abs. 1.

Die Neugewählten treten zu dem durch das Ortsstatut bestimmten Zeitpunkt des Dienstaustritts der bisherigen Bürgervorsteher in die Versammlung ein.

Ein Ortsstatut, welches bestimmt, daß für die Bürgervorsteher besondere Stellvertreter gewählt werden sollen, ist ungültig, da das Gesetz die Einrichtung stellvertretender Bürgervorsteher nicht kennt, vgl. hannov. ME. vom 22. Juli 1862.

B. Stadtvorstand.

§ 12. Einführung der Bürgermeisterei- oder Magistratsverfassung.

I. Bezüglich der Bildung des Stadtvorstandes hat man zwei Systeme zu unterscheiden, ein Kollegial- und ein Einzelsystem. In dem weitaus größten Teil der preußischen Monarchie gilt die Kollegial- oder Magistratsverfassung. Hier steht an der Spitze der Stadtverwaltung eine kollegiale Behörde, der Magistrat, welcher aus einem Vorsitzenden und einer größeren oder kleineren, genau festgesetzten, Zahl von Beisitzern, wenn man diesen Ausdruck gebrauchen darf, besteht. Er kann, da er ein Kollegium bildet, nur als solches handeln und Beschlüsse fassen. — Das andere System, Einzelsystem oder Bürgermeistereiverfassung gilt nur in der Rheinprovinz. Hier bildet der Bürgermeister allein den Gemeindevorstand, ganz genau so, wie der Gemeindevorsteher in den Landgemeinden. Zwar werden ihm zur Unterstützung einige Schöffen beigegeben, diese bilden aber kein Kollegium mit ihm, sondern sind nur zu seiner Unterstützung und Vertretung da.

II. 1. Betreffs der Einführung des einen oder des anderen Systems ist im allgemeinen den Städten keine freie Hand gelassen, sondern die Städteordnung für die östlichen Provinzen hat nur den Städten von nicht mehr als 2500 Einwohnern ein Selbstbestimmungsrecht gegeben, während alle übrigen Städte zur Annahme des Kollegialsystems verpflichtet sind. § 72 östl. StO. besagt hierüber:

> „In Städten von nicht mehr als 2500 Einwohnern kann auf Antrag der Gemeindevertretung unter Genehmigung des Bezirksausschusses die Einrichtung getroffen werden, daß statt des Magistrats nur ein Bürgermeister, welcher den Vorsitz in der Stadtverordnetenversammlung mit Stimmrecht zu führen hat, und zwei oder drei Schöffen, welche den Bürgermeister zu unterstützen und in Verhinderungsfällen zu vertreten haben, gewählt werden."

Wenn also in einer Gemeinde von nicht mehr als 2500 Einwohnern die an und für sich nach dem Gesetz vorgeschriebene Magistratsverfassung besteht und nunmehr die Bürgermeistereiverfassung eingeführt werden soll, so müssen Magistrat und Stadtverordnete hierüber einig sein, denn diese sind nach § 10 StO. unter dem Ausdruck „Ge-

meindevertretung" im § 72 zu verstehen. Es kann die Einführung dieser Verfassung durch einfachen Gemeindebeschluß erfolgen, MV. vom 6. Oktober 1869 (MBl. S. 266), aber da dieser Beschluß doch der Genehmigung des Bezirksausschusses bedarf, so wird meist die Form des Ortsstatuts gewählt werden.

Wird diese Art der Verfassung von einer Stadtgemeinde gewählt, so bilden Bürgermeister und Schöffen natürlich keinen Magistrat im Sinne der Städteordnung, sie dürfen sich aber im Geschäftsverkehr doch als solchen bezeichnen, MV. vom 20. Juni 1856 (MBl. S. 91).

Der Bürgermeister hat dann alle Rechte und Pflichten, welche sonst dem Magistrat der Stadt zustehen, natürlich unter Berücksichtigung der Umstände, welche sich aus seiner gleichzeitigen Stellung als stimmberechtigter Vorsitzender der Stadtverordnetenversammlung ergeben, z. B. hat er nicht das Recht der Zustimmung zu den Beschlüssen der Stadtverordneten. Er ist verpflichtet, Beschlüsse der Stadtverordneten, welche deren Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, zu beanstanden (vgl. §§ 56 Nr. 2, 77 StO., § 15 ZustGes.), gegebenenfalls hat er dies auf Anweisung der Aufsichtsbehörde zu tun; er ist weiter verpflichtet, Beschlüssen der Stadtverordneten, die rechtswidrig sind, das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzen, die Ausführung zu versagen (vgl. § 56 Nr. 2 StO.); endlich ist er verpflichtet, bei Meinungsverschiedenheiten zwischen ihm und der Stadtverordnetenversammlung, wenn eine Verständigung auch nicht durch Einsetzung einer gemeinschaftlichen Kommission herbeigeführt werden und die Angelegenheit nicht auf sich beruhen kann, die Entscheidung des Bezirksausschusses einzuholen (§ 17 Nr. 1 ZustGes., § 36 StO.). — Nach Oertel[1]) ist der Bürgermeister nicht berechtigt, bei Meinungsverschiedenheiten zwischen ihm und der Gemeindevertretung auf Entscheidung bei dem Bezirksausschuß anzutragen, da er stimmberechtigter Vorsitzender der Stadtverordnetenversammlung ist und die Stimmenmehrheit entscheidet. Jebens[2]) ist dagegen der Ansicht, daß dem Bürgermeister das Recht der Anrufung des Bezirksausschusses nicht abgesprochen werden kann. Diese letztere Ansicht halte ich für die richtigere. Wenn Oertel die Möglichkeit des Antrags auf Entscheidung einfach aus dem Grunde verneint, weil der Bürgermeister zugleich Vorsitzender der Stadtverordnetenversammlung ist, so verkennt er dabei, daß der Bürgermeister eben auch Stadtvorstand ist und daß er, wenn er wegen Meinungs-

[1]) Oertel, StO., Anm. zu § 73 letzter Abs., S. 532 oben.

[2]) Jebens, Die Stadtverordneten, S. 302.

verschiedenheiten zwischen ihm und der Versammlung den Bezirksausschuß anruft, nicht in seiner Eigenschaft als Stadtverordnetenvorsitzender, sondern als Stadtvorstand handelt, daß er aber als solcher völlig unabhängig von den Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung ist. Übrigens derselben Ansicht wie Jebens und ich ist noch Ledermann[1]) und Gerstmeyer[2]).

Im übrigen bleibt in diesen Städten alles unverändert und gelten die sonst für die Städte maßgeblichen Vorschriften nur mit der Ausnahme, daß die Schöffen zugleich Stadtverordnete sein können und daß es genügt, wenn die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung vom Vorsitzenden und einem Mitgliede unterzeichnet werden, während sonst die Unterzeichnung von seiten des Vorsitzenden und wenigstens drei Mitgliedern erforderlich ist, § 73 StO. Die Schöffen unterstützen den Bürgermeister bei der Ausführung der Beschlüsse der Stadtverordneten und vertreten ihn in Verhinderungsfällen. Es wird sich empfehlen, wenn in dem Statut über Einführung der Bürgermeistereiverfassung angeordnet wird, daß die Beigeordneten zu den Sitzungen der Stadtverordneten hinzugezogen werden, selbstverständlich nicht mit Stimmrecht — es sei denn, sie seien gleichzeitig Stadtverordnete — aber doch vielleicht mit beratender Stimme oder wenn das nicht, so doch wenigstens, daß sie den Sitzungen beiwohnen. Auf diese Weise wird ihnen die Ausführung der Beschlüsse bedeutend erleichtert, und es wird damit eine sichere Gewähr geboten, daß die Beschlüsse auch wirklich in dem Sinne ausgeführt werden, in welchem sie von den Stadtverordneten gefaßt sind.

Die Beigeordneten bilden also der Regel nach niemals mit dem Bürgermeister ein Kollegium, sondern das Amt des Stadtvorstandes ist streng bureaukratisch organisiert, nur in einem Ausnahmefall treten der Bürgermeister und die Schöffen zu einem Kollegium zusammen; das ist der Fall des § 9 Abs. 2 KWG., wenn es sich nämlich um die Beschlußfassung über die Kündigung eines auf Kündigung angestellten städtischen Beamten handelt.

2. In Westfalen ist ebenfalls diese Art der Autonomie, allerdings mit einigen Abänderungen, anerkannt. Zunächst fehlt hier die Beschränkung der Autonomie auf die Städte von nicht mehr als 2500 Einwohner, vielmehr können hier alle Städte die Bürgermeistereiverfassung einführen. Dann muß die Gemeindevertretung durch einen, nach

[1]) Ledermann, StO. S. 461. [2]) Gerstmeyer, StO. S. 117.

zweimal mit einem Zwischenraum von mindestens 8 Tagen vorgenommener Beratung zu fassenden Beschluß auf diese Verfassungsänderung antragen. Endlich können entweder zwei oder drei Schöffen oder ein Beigeordneter zur Unterstützung bzw. Vertretung des Bürgermeisters gewählt werden, §§ 72, 73 westf. StO. Der Beschluß bedarf der Bestätigung des Bezirksausschusses, § 16 Abs. 3 ZustGes. Hier ist im § 73 ausdrücklich bestimmt, daß der Bürgermeister verpflichtet ist, die Beschlüsse der Stadtverordneten eventuell zu beanstanden bzw. die Beschlußfassung des Bezirksausschusses herbeizuführen.

3. Auch in Hessen-Nassau kann, wenn die Stadtverordnetenversammlung durch einen nach zweimaliger mit einem Zwischenraume von mindestens 8 Tagen vorgenommener Beratung zu fassenden Beschluß darauf anträgt, mit Genehmigung des Bezirksausschusses die Einrichtung getroffen werden, daß statt des Magistrats ein Bürgermeister, der auch den Vorsitz in der Stadtverordnetenversammlung mit Stimmrecht führt, ein Beigeordneter als dessen Stellvertreter und zwei oder drei Schöffen zur Unterstützung des Bürgermeisters gewählt werden. Auf den Bürgermeister gehen alle Rechte und Pflichten des Magistrats über, insbesondere besteht für ihn nach ausdrücklicher Bestimmung die Verpflichtung zur Beanstandung von Beschlüssen bzw. Beantragung der Beschlußfassung des Bezirksausschusses, vgl. § 83—84 hess.-nass. StO.

4. Endlich steht auch den Städten in Schleswig-Holstein das Recht zu, durch Gemeindebeschluß, welcher nur nach zweimaliger, mit einem Zwischenraum von 14 Tagen vorgenommenen öffentlichen Beratung gefaßt werden darf und der Bestätigung des Bezirksausschusses bedarf, eine einfachere Städteverfassung einzuführen und zwar in folgender Weise:

Die Stelle des Magistrats vertritt ein Bürgermeister, welchen zwei oder drei Ratmänner zu unterstützen bzw. zu vertreten haben. Die näheren Bestimmungen hierüber können durch Ortsstatut getroffen werden. Der Bürgermeister wird im Falle der Besoldung auf 12, andernfalls auf 6 Jahre gewählt. Die Ratmänner werden auf 3, 4 oder 6 Jahre je nach der Reihenfolge des Ausscheidens gewählt; diese Reihenfolge bestimmt das Ortsstatut. Maßgebend für die Wahl sind die bei den Stadtverordnetenwahlen geltenden Vorschriften; die Wahl des Bürgermeisters bedarf eines besonderen Wahlaktes, während die der Ratmänner in einem gemeinschaftlichen Wahlakte erfolgen kann. Alle sonst dem Magistrat zustehenden Rechte und Pflichten gehen auf

den Bürgermeister über, der auch stimmberechtigter Vorsitzender der Stadtverordnetenversammlung ist. Die Beratung und Beschlußfassung dieser Versammlung tritt überall an die Stelle der sonst vorgeschriebenen gemeinschaftlichen Beratung der beiden städtischen Kollegien. Auch hier besteht für den Bürgermeister die gesetzliche Verpflichtung zur Beanstandung der Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung. Die Zahl der Stadtverordneten ist bei dieser Verfassung auf 4—12 zu beschränken; die nähere Bestimmung der Zahl ist dem Ortsstatut überlassen, welches auch zugleich Festsetzungen wegen der Dauer der Amtsfunktionen der Mitglieder und der Periode ihrer sukzessiven Neuwahl zu treffen hat. Für den Fall der Auflösung des Stadtverordnetenkollegiums führt der Bürgermeister mit den Ratmännern als Kollegium die laufende Verwaltung bis zur Einführung der neu gewählten Stadtverordneten. Die Städte sind sogar befugt, falls es den lokalen Verhältnissen angemessen erscheint, außerdem noch andere, die Vorschriften der Städteordnung vereinfachende Bestimmungen in statutarischen Anordnungen zu treffen, vgl. hierüber § 94 schlesw.-holst. StO.

5. In der Rheinprovinz wiederum kann in allen Städten, ohne Rücksicht auf die Zahl der Einwohner, durch einen nach zweimaliger, mit einem Zwischenraum von mindestens 8 Tagen vorgenommener Beratung zu fassenden Beschluß auf Antrag der Gemeindevertretung der kollegialische Magistrat eingeführt werden, welcher dann die Obrigkeit der Stadt ist, die städtischen Gemeindeangelegenheiten verwaltet und an der Vertretung der Stadtgemeinde teilnimmt, § 66 rhein. StO. Der Gemeindebeschluß bedarf der Genehmigung des Bezirksausschusses. Über die Zahl der zu wählenden Magistratsmitglieder siehe nachstehend (S. 109), sie werden auf 6 Jahre gewählt, alle 3 Jahre scheidet die Hälfte von ihnen aus. Im übrigen ist die Verfassung genau so wie in den Städten der östlichen Provinzen. Der Magistrat hat alle Rechte und Pflichten, welche in den Städten der Rheinprovinz sonst dem Bürgermeister zustehen. Er hat die Beschlüsse der Stadtverordneten gegebenenfalls zu beanstanden und sie eventuell dem Bezirksausschuß zur Beschlußfassung zu unterbreiten. Die Ausfertigungen der Urkunden unterschreibt namens der Stadtgemeinde der Bürgermeister oder dessen Stellvertreter allein, vgl. hierüber §§ 69—78 rhein. StO.

In Westfalen, Hessen-Nassau, Schleswig-Holstein und der Rheinprovinz kann an Stelle der Gemeindebeschlüsse über die Einführung der einen oder der anderen Verfassung auch die Form von Ortsstatuten gewählt werden, da die Beschlüsse ohnehin der Bestätigung des Bezirks-

ausschusses bedürfen; es müssen aber trotzdem die Bestimmungen über die zweimaligen zeitlich getrennt vorzunehmenden Abstimmungen beachtet werden.

6. In den Städten der hohenzollernschen Lande steht, sofern sie weniger als 300 Einwohner haben sollten, an der Spitze der Verwaltung der Bürgermeister, ihm zur Seite stehen zwei Schöffen zur Unterstützung und zur Vertretung in Behinderungsfällen. Durch Ortsstatut kann die Zahl der Schöffen auf höchstens vier vermehrt werden. Diese Städte sind befugt, durch statutarische Anordnung einen kollegialischen Gemeindevorstand, bestehend aus dem Bürgermeister, einem Beigeordneten als dessen Stellvertreter und zwei Schöffen einzuführen. In den Städten mit mehr als 300 Einwohnern dagegen gibt es kraft Gesetzes einen kollegialischen Gemeindevorstand, einen sogenannten Gemeinderat; dieser wird aus dem Bürgermeister, einem Beigeordneten als dessen Stellvertreter und fünf Stadträten gebildet, § 54 hohenzoll. GemO.

III. Ob eine Stadtgemeinde die eine oder die andere Verfassung wählen will, liegt in ihrem eigenen Belieben und es wird dabei vielfach auf die Sitten und Gewohnheiten ankommen; es wäre nur zu wünschen, daß diese Art der Autonomie für die Städte der östlichen Provinzen weiter ausgedehnt würde, damit auch größeren Städten die Möglichkeit gegeben wäre, ihren Stadtvorstand sich so zu bilden, wie er nach ihrer Ansicht am besten für die Verwaltung der Stadt tätig sein kann; denn darauf kommt es doch in letzter Linie einzig und allein an und das wird die Stadt stets am besten selbst beurteilen können. Über den Wert des einen oder des anderen Systems vgl. DGZ. 1867 S. 193, 1869 S. 313, 1873 S. 95. In Hannover ist diese Art der Autonomie unbekannt.

§ 13. Zahl und Titel der Magistratsmitglieder sowie Zuständigkeit des Magistrats.

1. Was die Zahl der Magistratsmitglieder anlangt, so ist bezüglich dieser den Städten ein weitgehendes Selbstgesetzgebungsrecht eingeräumt: denn die gesetzlich festgesetzten Zahlen gelten nur subsidiär hinter statutarischen Anordnungen. Der Magistrat besteht aus dem Bürgermeister, einem Beigeordneten oder zweiten Bürgermeister als dessen Stellvertreter, einer Anzahl von Schöffen und, wo es das Bedürfnis erfordert, noch aus einem oder mehreren besoldeten Mitgliedern.

Der Beigeordnete oder zweite Bürgermeister ist der Stellvertreter des Bürgermeisters. Er kann Besoldung und Dienstkostenentschädigung

beziehen, und zwar wird hierüber in der Regel durch Ortsstatut Bestimmung getroffen werden; es genügt aber auch ein einfacher Gemeindebeschluß. Ist nichts bestimmt, so ist das Amt als Ehrenamt unentgeltlich zu verwalten, nur in Frankfurt a. M. ist der zweite Bürgermeister stets besoldet, StO. östl., westf. § 31 Abs. 1, rhein. § 30 Abs. 1 und § 58 Abs. 4, schlesw.-holst. § 28.

Die Zahl der Schöffen beträgt in Städten von

weniger als	2 500	Einwohnern		2,
von	2 501	bis	10 000	Einwohnern	4,
„	10 001	„	30 000	„	6,
„	30 001	„	60 000	„	8,
„	60 001	„	100 000	„	10

und bei mehr als 100 000 „ treten für jede weiteren 50 000 Einwohner 2 Schöffen hinzu, § 29 östl. StO.

Westfalen weicht insofern ab, als in Städten mit mehr als 30 000 Einwohnern für jede weiteren 20 000 Einwohner 2 Schöffen in den Magistrat eintreten, § 29 westf. StO.

Wenn in der Rheinprovinz nach der oben geschilderten Autonomie ein kollegialischer Gemeindevorstand eingeführt wird, so gelten folgende gesetzlichen Zahlen:

in Städten von weniger als 10 000 Einwohnen 2 Schöffen,
„ „ „ 10 000 bis 20 000 „ 4 „
„ „ „ 20 000 und mehr „ 6 „
§ 68 rhein. StO.

In Hessen-Nassau ist bei einer Einwohnerzahl bis zu 10 000 Einwohnern die Zahl der Magistratsmitglieder die gleiche wie in den östlichen Provinzen; bei einer Einwohnerzahl von 10 000 bis 50 000 gehören zum Magistrat 6 Schöffen,
von 50 000 bis 100 000 Einwohnern 8 „
von mehr als 100 000 „ 10 „
§ 32 hess.-nass. StO.

Für die Städte in Schleswig-Holstein endlich ist nur bestimmt (§ 28), daß das Magistratskollegium aus dem Bürgermeister, einem Beigeordneten und mehreren Ratsverwandten besteht. Die Bestimmung der Zahl dieser Ratsverwandten ist dem Ortsstatut überlassen.

Über Hannover siehe unten § 14 II.

Alle diese Zahlen bezüglich der unbesoldeten Magistratsmitglieder sind aber, wie schon erwähnt, nur subsidiär hinter statutarischen Festsetzungen in Geltung. Nach § 29 Abs. 2 östl. und westfäl., § 32

Abs. 2 hess.-nass., § 68 Abs. 2 rhein StO. sind die Städte berechtigt, abweichend von den gesetzlichen Vorschriften die Zahl der Magistratsmitglieder durch autonome Rechtssätze festzustellen, und zwar sind ihnen in dieser Hinsicht keinerlei Schranken gezogen. Die Städte können also je nach der Schwierigkeit ihrer Verwaltung unter Berücksichtigung des Umfanges des städtischen Vermögens, der Art und des Umfanges der einzelnen Verwaltungszweige und der größeren oder geringeren Anzahl der zu verwaltenden öffentlichen Institute die Zahl festsetzen. Es ist weder eine Höchst- noch eine Mindestzahl dabei angegeben.

2. Betreffs der Titel dieser Schöffen ist durch die KabO. vom 5. Februar 1873 (MBl. S. 60) bestimmt worden, daß die Annahme eines der Amtstitel: Stadtrat, Ratsherr oder Ratmann — Ratmann nicht in Schleswig-Holstein — durch die Mitglieder des Magistrats auf Grund ortsstatutarischer Anordnung erfolgen kann. Doch soll nach dem ME. vom 15. Februar 1873 (MBl. S. 59) der Titel eines „Stadtrats" nur in Städten von wenigstens 10000 Einwohnern und der eines „Ratsherrn" nur bei einer Bevölkerung von mindestens 5000 Einwohnern angewandt werden. Dieser ME. ist zwar nur für das Gebiet der Städteordnung für die östlichen Provinzen ergangen, doch werden seine Bestimmungen in analoger Weise auch auf die übrigen Provinzen Anwendung finden können.

3. Die Befugnisse und Geschäfte des Magistrats sind in den östlichen und auch in den meisten anderen Provinzen in der Hauptsache gesetzlich festgelegt. Es sind aber nicht alle Fälle, in denen die Genehmigung der Stadtverordnetenversammlung notwendig ist, aufgezählt; es ist zulässig, auf Grund des § 11 Nr. 1 StO. die Befugnisse des Magistrats durch Ortsstatut bzw. Gemeindebeschluß näher zu bestimmen. Denn die Städteordnung gibt nur den allgemeinen Rahmen der städtischen Verfassung und Verwaltung, nicht aber diese selbst im einzelnen. Diese kann vielmehr durch die den Städten nach § 11 StO. gewährte Autonomie im einzelnen innerhalb dieses Rahmens festgesetzt werden. Statuten zum weiteren Ausbau der Verwaltung und Verfassung in der Richtung auf die Feststellung der Befugnisse des Magistrats werden insbesondere in größeren Städten am Platze sein. Weniger wichtige und sich häufig wiederholende Geschäfte wie Verkäufe beweglicher Sachen von geringem Werte, Kostenniederschlagungen usw. werden daher durch Ortsstatut dem Magistrat zur alleinigen Entscheidung und Erledigung überwiesen werden. Nach § 56 Ziff. 8 StO. hat der Magistrat die Stadtgemeinde nach außen zu vertreten und

namens derselben mit Behörden und Privatpersonen zu verhandeln und den Schriftwechsel zu führen. Der Magistrat ist aber befugt, eines seiner Mitglieder oder einen städtischen Beamten nicht nur für einen einzelnen Fall, sondern auch allgemein zur Entgegennahme von Auflassungen und Stellung von Eintragungsanträgen sowie überhaupt zur Vertretung der Stadt in allen diese betreffenden Angelegenheiten nach außen vor Gerichten und Verwaltungsbehörden wie auch Privatpersonen gegenüber zu bevollmächtigen. Es muß als zulässig erachtet werden, daß diese Vollmacht allgemein durch Ortsstatut einem Magistratsmitgliede oder einem bestimmten städtischen Beamten erteilt wird. Ebenso kann durch ortsstatutarische Bestimmung einem Magistratsmitgliede oder einem städtischen Beamten die Befugnis erteilt werden, an Stelle des Bürgermeisters die Stadtgemeinde nach außen hin im schriftlichen Verkehr zu vertreten.

§ 14. Besonderheiten in den Provinzen Schleswig-Holstein und Hannover.

I. Schleswig-Holstein.

a) Hier kann im Wege statutarischer Anordnung bestimmt werden, daß ein Teil der Stellen der Ratsverwandten besoldet sein soll, und ferner kann im Wege statutarischer Vorschrift den sämtlichen unbesoldeten Ratsmitgliedern ein fester Entschädigungsbeitrag für Dienstunkosten gewährt werden, § 28 schlesw.-holst. StO.

b) Auch betreffs der Wahl der Magistratsmitglieder haben die Städte in Schleswig-Holstein ein autonomes Recht. Der Regel nach wählt hier die ganze Bürgerschaft die Magistratsmitglieder nach dem allgemeinen gleichen direkten Wahlrecht, indem die sämtlichen Magistratsmitglieder und eine gleiche Anzahl von Stadtverordneten, die durch die Stadtverordnetenversammlung bestimmt werden, für die freigewordene Stelle drei Kandidaten präsentieren, § 31 StO.; sind mehrere Stellen im Rate erledigt, so ist für jede Stelle eine besondere Präsentation und Wahl vorzunehmen. Es kann aber mit Rücksicht auf besondere örtliche Verhältnisse in autonomer Festsetzung bestimmt werden, daß einzelne Mitglieder des Magistrats von einem bestimmten Wahlbezirk zu wählen sind, § 31 Abs. 4 StO.

c) Ferner sind die schleswig-holsteinischen Städte noch berechtigt, hinsichtlich der Amtsperiode der Magistratsmitglieder statutarische Festsetzungen zu treffen. Nach der StO. östl. § 31, westf. § 31, rhein. § 70 (nur für die Städte, welche die kollegialische Verfassung eingeführt haben), hess.-nass. § 34 werden die Schöffen auf sechs Jahre ge-

wählt, jedoch scheidet alle drei Jahre die Hälfte aus und muß durch neue Wahlen ersetzt werden. Nach der schlesw.-holst. Städteordnung werden die unbesoldeten Magistratsmitglieder auf sechs Jahre gewählt; in bestimmten Zeiträumen scheidet je ein Teil der unbesoldeten Ratsverwandten aus und wird durch neue Wahlen ersetzt. Die näheren Bestimmungen hierüber hat das Ortsstatut zu treffen, wobei den Städten völlig freie Hand gelassen ist, § 30 Abs. 2 StO.

d) Endlich können die Städte in Schleswig-Holstein noch besondere statutarische Anordnungen über die Zuständigkeit des Magistrats treffen: Der Regel nach sollen nämlich alle inneren Gemeindeangelegenheiten und Gegenstände der Stadtökonomie, welche nicht dem Magistrat durch Gesetz oder Ortsstatut überwiesen sind, in gemeinschaftlichen Beratungen und Beschlußfassungen der beiden Kollegien erörtert werden, § 63 schlesw.-holst. StO. Es steht also in dem Belieben der Städte, wieweit sie die Befugnis des Magistrats ausdehnen wollen; es wird zweckmäßig sein, die Beratung und Beschlußfassung über alle minder wichtigen Angelegenheiten dem Magistrat allein zu übertragen, da damit die Schwerfälligkeit, die unzweifelhaft mit dem gemeinsamen Zusammenwirken der beiden Kollegien verknüpft ist, beseitigt und eine schnelle Erledigung dieser Geschäfte gewährleistet wird. Außerdem wird damit zugleich auch einer Überlastung der beiden Kollegien vorgebeugt und Zeit für die gründliche Beratung und Erledigung der wichtigeren Geschäfte gewonnen, die vielleicht sonst mit Hast und Eile zu erledigen versucht würden. Über die Maßnahmen des Magistrats bezüglich der Gegenstände, welche durch Gesetz oder Ortsstatut seiner selbständigen Beschlußfassung überwiesen sind, steht der Stadtverordnetenversammlung keine Kontrollbefugnis zu, § 63 StO.

II. Hannover.

a) Eine besondere Regelung hat die Einrichtung und Wahl des Magistrats in den Städten der Provinz Hannover erfahren.

Der Magistrat bildet hier ebenso wie in den östlichen Provinzen ein Kollegium. Er besteht aus einem Bürgermeister, zwei oder mehreren Senatoren und aus sonstigen Mitgliedern. Diese sowie ihre Zahl werden durch Ortsstatut bestimmt, § 39 StO. Ein Teil der unbesoldeten Magistratsmitglieder, die den Titel Senatoren führen, muß nach § 40 Abs. 1 StO. der Klasse der Handel- und Gewerbetreibenden angehören oder angehört haben. Hiervon können jedoch Ausnahmen durch ortsstatutarische Bestimmung festgesetzt werden, § 40

Abs. 2 aaO. Ebenso hat das Ortsstatut darüber Anordnungen zu treffen, welche Senatoren rechtskundig sein müssen, § 43 aaO.; einer dieser rechtskundigen Senatoren führt den Titel eines „Syndikus" und ist regelmäßiger Stellvertreter des Bürgermeisters. Der Bürgermeister, Syndikus und die sämtlichen rechtskundigen Senatoren werden besoldet, § 43 Abs. 1 StO., während die übrigen Senatoren nur eine ehrenamtliche Stellung haben. Jedoch ist es den Städten unbenommen, durch Ortsstatuten anzuordnen, daß den Senatoren für ihre Tätigkeit ein Gehalt gezahlt wird; ein solches Gehalt ist aber nach der Bestimmung des § 43 Abs. 2 StO. nur als Entschädigung anzusehen.

b) Der Regel nach erfolgt die Wahl der Magistratsmitglieder durch ein Wahlkollegium, das aus den vorhandenen Magistratspersonen und einer gleichen Anzahl von Bürgervorstehern besteht, welch' letztere das Bürgervorsteherkollegium bezeichnet. Jedoch kann durch das Ortsstatut bestimmt werden, daß die Wahl vom Magistrate und sämtlichen Bürgervorstehern in getrennter Versammlung geschehen soll, § 53 Abs. 2 StO. Wird die Wahl auf diese Weise geregelt, so fordert, sobald die Stelle eines Magistratsmitgliedes zu besetzen ist, der Magistrat das Bürgervorsteherkollegium zur Vornahme der Wahl auf unter Bestimmung einer Frist, innerhalb welcher die Wahl vorgenommen sein muß. Innerhalb dieser Frist nimmt der Magistrat auch seinerseits die Wahl vor. Ergibt sich keine Übereinstimmung der beiden Kollegien, so muß der Magistrat das Bürgervorsteherkollegium zur Wiederholung der Wahl innerhalb einer bestimmten Frist veranlassen und hat selbst in dieser Zeit die Wahl noch einmal vorzunehmen. Erfolgt auch in diesem Falle keine Übereinstimmung, so sind beide Gewählte dem Regierungspräsidenten zu präsentieren, vgl. Bekanntmachung des Hannov. Ministers des Innern vom 13. Dezember 1860.

c) Während in Schleswig-Holstein die Befugnisse des Magistrats durch statutarische Anordnungen ausgedehnt werden können, hat diese Materie in Hannover gerade die entgegengesetzte Regelung erfahren.

Hier ist nach dem Gesetz im allgemeinen die volle Bewegungsfreiheit des Magistrats anzunehmen, die durch autonome Festsetzungen der Städte eingeschränkt werden kann. Der Magistrat ist grundsätzlich in allen städtischen Angelegenheiten die einzige ausführende und verwaltende Behörde. Er vertritt auch die Stadt nach außen, besonders vor Gericht, sofern nicht hierzu der Syndikus durch Ortsstatut bestellt ist, § 71 StO. Der Magistrat

ist in seinen Beratungen und Beschlußfassungen nach der StO. nur insoweit beschränkt, als die StO. im § 97 oder die Ortsstatuten dies bestimmen bzw. ihn an die Zustimmung der Bürgervorsteher binden, § 97 in Verbindung mit § 72 hannov. StO.

Nach § 97 ist die Zuziehung der Bürgervorsteher erforderlich:

1. bei Abänderung alter oder Einführung neuer Einrichtungen, welche auf die Verfassung der Stadt, deren Vermögen oder auf die Gerechtsame der Bürgerschaft Einfluß haben und bei Abfassung statutarischer Bestimmungen,
2. bei Erwerbung, Veräußerung oder Belastung von Grundstücken oder Gerechtigkeiten der Stadt,
3. bei Geldanleihen für die Stadt, wodurch die Schulden vermehrt werden, sowie bei Feststellung von Schuldentilgungsplänen,
4. bei Anstellung von Prozessen und Abschließung von Vergleichen über Gerechtsame der Stadt oder über das Gemeindevermögen sowie bei Verzichtleistung auf Forderungen oder sonstige Rechte der Stadt,
5. bei Feststellung des Haushaltsplanes sowie Prüfung und Abnahme der städtischen Rechnungen,
6. bei Prüfung und Regelung der Sicherheitsbestellung des Rechnungsführers der städtischen Kassen,
7. bei Feststellung von Grundsätzen für die Verwaltung des städtischen Vermögens sowie bei wichtigen Verwaltungshandlungen, welche etwa durch Ortsstatut ihrer Mitwirkung zugewiesen werden,
8. bei Geldbewilligungen, welche den Haushaltsplan übersteigen, vorbehaltlich jedoch einer näheren Bestimmung des Ortsstatuts über den für eine jede Stadt dem Magistrat zu verwilligenden Reservekredit,
9. bei der Veranlagung und Verteilung der Gemeindelasten, bei Feststellung, Prüfung und Berichtigung der Rollen darüber, bei Beschlüssen über Beschwerde wegen solcher Lasten sowie über Herabsetzung, Erlaß oder Niederschlagung derselben,
10. bei Entscheidung über Verleihung und Versagung des Bürgerrechts.

Diese Aufzählung im § 97 soll durch die nach § 97 Nr. 7 zugelassenen Ortsstatuten ergänzt werden. Hierbei ist es zwar den Städten gänzlich überlassen, welche Verwaltungshandlungen sie für die gemeinsame Beschlußfassung bestimmen wollen, nur dürfen nicht alle möglichen unbedeutenden Sachen der alleinigen Beschlußfassung des Magistrats entzogen werden; denn es heißt im § 97 Nr. 7 aus-

drücklich „bei wichtigen Verwaltungshandlungen, welche etwa durch Ortsstatut ihrer Mitwirkung zugewiesen werden". Nach § 97 Nr. 8 ist in dem Ortsstatut dem Magistrat ein Reservekredit zu verwilligen, über welchen dem Magistrat die freie Verfügung zustehen soll.

III. Gemeinsame Bestimmungen.

In beiden Provinzen werden die Angelegenheiten, über welche die beiden städtischen Organe zu beschließen haben, durch gemeinschaftliche Beschlußfassung der Kollegien erledigt.

Bezüglich dieser gemeinschaftlichen Versammlungen des Magistrats und der Stadtverordneten bzw. Bürgervorsteher ist noch zu sagen, daß die Art und Weise der Einladung dazu durch das Ortsstatut oder die Geschäftsordnung festzusetzen ist.

In Hannover finden die gemeinschaftlichen Sitzungen, also die auf Anlaß des Magistrats, entweder an allgemein dazu festgesetzten Tagen oder infolge besonderer Ladung statt. Diese erfolgt durch Mitteilung an den Wortführer und muß außer in eiligen Fällen zeitig vor dem Tage der Versammlung geschehen und die Gegenstände der Beratung angeben, § 104 hannov. StO.

In Schleswig-Holstein muß die Einladung drei Tage vor der Versammlung unter spezieller Angabe der zur Verhandlung bestimmten Gegenstände erfolgen, § 50 schlesw.-holst. StO. Die Abstimmung geht in den Städten der zuletzt genannten Provinz gesondert in der Weise vor sich, daß zunächst die Stadtverordnetenversammlung und dann das Magistratskollegium, und zwar jedes mit Stichentscheid durch den Vorsitzenden, abstimmt. Das Ortsstatut kann aber die Art der Abstimmung auch anders regeln.

§ 15.

C. Verwaltungsdeputationen.

1. Außer dem Magistrat und der Stadtverordnetenversammlung, die in jeder Stadtgemeinde vorhanden sein müssen, können insbesondere in den größeren Städten noch andere Verwaltungsorgane eingesetzt werden. Es kann sich in Städten mit einer höheren Einwohnerzahl das Bedürfnis herausstellen, zur Entlastung des Magistrats bei seiner Geschäftsführung gewisse Zweige der Verwaltung oder einzelne vorübergehende Aufträge an andere dem Magistrat untergeordnete Organe zu übertragen. Der Magistrat ist in Anbetracht seiner Stellung als Zentralinstanz der Gesamtverwaltung nicht in der Lage, die

dauernde Verwaltung und Beaufsichtigung eines einzelnen Verwaltungszweiges in allen seinen Beziehungen zu führen. Es wird leicht eine Überlastung auf seiner Seite eintreten, die Verwaltung wird bureaukratisch und einseitig, auch bleiben ihm bei dem Mangel amtlicher Berührung die Anschauungen der Bürgerschaft, für deren Interesse er doch arbeitet, fremd. Daher ist die Schaffung von Organen (Verwaltungsdeputationen), in denen sich Magistratsmitglieder mit Bürgerdeputierten begegnen, von größter Bedeutung für die Verwaltung der städtischen Angelegenheiten.

Die Verwaltungsdeputationen können entweder bloß aus Magistratsmitgliedern oder aus Mitgliedern beider städtischen Kollegien oder endlich auch aus solchen und stimmfähigen Bürgern gewählt werden.

In der Rheinprovinz bestehen die Deputationen entweder bloß aus Stadtverordneten oder aus diesen und stimmfähigen Bürgern, § 54 rhein. StO. Diese Art der Zusammensetzung hat ihren Grund in dem Bestehen der Bürgermeistereiverfassung in dieser Provinz.

Sollen die Verwaltungsdeputationen als eine bleibende Einrichtung bestehen bleiben, so können durch statutarische Anordnungen über die Zusammensetzung dieser Deputationen nach den eigentümlichen örtlichen Verhältnissen besondere Festsetzungen getroffen werden, § 59 Abs. 3 östl., § 59 Abs. 3 westfäl., § 54 Abs. 3 rhein., § 64 Abs. 3 hess.-nass., § 66 schlesw.-holst. StO.

In den meisten Provinzen bestehen für die Städte betreffs des Erlasses dieser Statuten keinerlei Beschränkungen; nur in Schleswig-Holstein ist hierfür eine Beschränkung aufgestellt insofern, als jede Deputation zu ihren Mitgliedern Angehörige des Rats und der Stadtverordnetenversammlung zählen muß und als tunlichst auch noch andere Bürger als Mitglieder herangezogen werden sollen. Die Zahl der Stadtverordneten, die an den Kommissionen teilnehmen sollen, wird durch Ortsstatut bestimmt, § 67 schlesw.-holst. StO.

In den Ortsstatuten über die Verwaltungsdeputationen können auch Anordnungen über die Wahl der Mitglieder sowie über die Wahlperiode und den Vorsitz getroffen werden. Fehlt es an einer ortsstatutarischen Vorschrift über die Wahl der Mitglieder, so treten in den alten Provinzen und in Frankfurt a. M. die gesetzlichen Bestimmungen ein. Nach diesen erfolgt die Bildung derjenigen Deputationen, die nur aus Magistratsmitgliedern bestehen, lediglich durch Beschluß des Magistrats, die gemischter Deputationen dagegen durch übereinstimmenden Beschluß beider Korporationen. Zu diesen Depu-

tationen werden die Stadtverordneten und die stimmfähigen Bürger von der Stadtverordnetenversammlung gewählt, die Magistratsmitglieder dagegen von dem Bürgermeister ernannt, welcher unter den letzteren auch den Vorsitzenden bestimmt. — In Schleswig-Holstein muß das Ortsstatut Bestimmungen über die Wahl enthalten, da es an einer gesetzlichen Regelung fehlt.

Ist über die Wahlperiode oder den Vorsitz im Ortsstatut nichts festgesetzt, so gelten die stimmfähigen Bürger als auf Lebenszeit gewählt, während die Amtsdauer der Stadtverordneten, sofern ihre Wahl mit Rücksicht auf ihre Eigenschaft als Stadtverordneter erfolgt ist, nur solange währt, als der Betreffende Stadtverordneter ist.

Für die alten Provinzen und Frankfurt a. M. ist bestimmt, daß mangels ortsstatutarischer Festsetzung der Bürgermeister oder ein von ihm beauftragtes Magistratsmitglied den Vorsitz in den Deputationen führt. In Schleswig-Holstein soll das Ortsstatut Bestimmung über die Führung des Vorsitzes enthalten. In der Rheinprovinz führt der Bürgermeister oder der von ihm hierzu Beauftragte stets den Vorsitz, § 54 rhein. StO. Ebenso kann der Wirkungskreis der Deputation durch das Ortsstatut festgesetzt werden.

In Schleswig-Holstein können über die nähere Ordnung der Geschäftstätigkeit der Kommissionen, insbesondere hinsichtlich des Bauwesens, der Verpachtungen usw., sowie über die Zulässigkeit der Beteiligung sowohl der Mitglieder der Kommissionen als auch der städtischen Kollegien an der Ausführung kommunaler Bau- und ähnlicher Arbeiten die Ortsstatuten besondere Vorschriften geben, § 70 schlesw.-holst. StO.

Die Deputation bietet den Magistratsmitgliedern und Magistratsbeamten die nötige Berührung mit der Bürgerschaft und ihrer Vertretung und umgekehrt dem Bürger die Möglichkeit, bei einer ganzen Reihe der laufenden Geschäfte den leitenden Amtsstellen das Urteil und den Rat der Bürgerschaft zugänglich zu machen und vielfach auch selbst mitzuwirken. Eine derartige gemeinsame Arbeit und Verständigung ist aber für die Verwaltung der Stadt von größtem Nutzen.

Die städtischen Deputationen sind in allen Beziehungen dem Magistrat untergeordnet. Die Deputationen zur dauernden Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Geschäftszweige stellen in ihrer Gesamtheit öffentliche Behörden dar, während die einzelnen Mitglieder die Stellung öffentlicher Beamten haben, OTr. vom 27. Mai 1839 (JMBl. 1839 S. 240) und vom 28. Juni 1861, Oppenhoff: Die

Rechtsprechung des Königl. Obertribunals in Strafsachen **1** 470; OVG. **25** 417.

Die Verwaltungsdeputationen sind in der Regel nur Hilfsorgane des Stadtvorstandes, doch kann ihnen in allen Provinzen durch Ortsstatut auch die selbständige Verwaltung einzelner Geschäftszweige übertragen werden; in diesem Fall sind sie auch zur Vertretung der Stadt nach außen hin berechtigt.

Über den Geschäftsgang und die Geschäftsordnung in den Deputationen enthält die Instruktion für die Magistrate vom 25. Mai 1835 (v. Kamptz Ann. **19** 733) in den §§ 26—30 genauere Vorschriften.

Solche Mitglieder der Verwaltungsdeputationen, welche aus den stimmfähigen Bürgern gewählt sind und die sich nicht genügend brauchbar erweisen oder gegen die Bürgerpflichten verstoßen oder deren längeres Bleiben im Amte aus anderen Gründen nicht ersprießlich erscheint, können nach § 75 StO. gegen ihren Willen durch übereinstimmenden Beschluß des Magistrats und der Stadtverordneten auch vor Ablauf ihrer Wahlperiode aus der Deputation entfernt werden.

In größeren Städten werden vielfach auf Grund des § 59 StO. Stadtbaudeputationen zur Bearbeitung des Bauwesens gebildet; es können dieser Deputation z. B. übertragen werden:

> Die Aufstellung des Bauetats, sowie der Pläne und Anschläge zu Neu-, Um- und Reparaturbauten, die Verwaltung und Unterhaltung der Baulichkeiten der Stadtgemeinde, die Erteilung des Zuschlags auf Bauarbeiten und Baulieferungen, Strombauten, Ent- und Bewässerungsanlagen, Pflasterung und sonstige Herstellung und Unterhaltung aller Straßen, Begutachtung der im Stadtgebiet vorzunehmenden Veränderungen und Neuanlagen von Eisenbahnen und Straßenbahnen usw.

2. In Hannover bestehen Verwaltungsdeputationen dieser Art überhaupt nicht. Hier ist der Magistrat befugt, unter Mitwirkung der Bürgervorsteher für einzelne Geschäftszweige, z. B. Wegebau, Aufsicht über Gemeindegrundstücke, städtische Anstalten, Gewerbewesen besondere ihm untergeordnete Ausschüsse zu bilden und denselben durch Statuten eine Verfassung zu erteilen. Die Ausschüsse führen ihre Geschäfte nur der Stadt und den mit ihnen in Berührung kommenden Einzelnen gegenüber, im übrigen werden sie durch den Magistrat vertreten. Dieser kann ein Mitglied aus seiner Mitte zu den Versammlungen abordnen, welches sogar die Beschlüsse beanstanden kann. Die Mit-

glieder der Ausschüsse werden entweder in vereinigter Versammlung des Magistrats und einer gleichen Anzahl Bürgervorsteher oder durch die Bürgerschaft oder die nächst Beteiligten selbst gewählt. Im letzten Fall steht dem Magistrat und den Bürgervorstehern ein Bestätigungsrecht zu, vgl. hierüber § 77 hannov. StO. Das Statut der Deputation hat über die Führung des Vorsitzes Bestimmung zu treffen. Die selbständige Verwaltung einzelner Geschäftszweige kann diesen Deputationen nicht übertragen werden.

3. Für einzelne Deputationen gelten besondere Bestimmungen, nicht die Vorschriften der Städteordnungen.

I. Als erste kommt hier die Gesundheitskommission in Betracht, maßgebend für ihre Bildung und Zusammensetzung ist die auf Grund des § 17 des Gesetzes, betreffend die Dienststellung des Kreisarztes und die Bildung von Gesundheitskommissionen, vom 16. September 1899 (GS. S. 172) erlassene Geschäftsanweisung für die Gesundheitskommission vom 13. März 1901.

Danach muß in jeder Gemeinde mit mehr als 5000 Einwohnern eine ständige Gesundheitskommission, in Gemeinden mit 5000 oder weniger Einwohnern kann eine solche gebildet werden; die Bildung muß erfolgen, wenn der Regierungspräsident dieselbe anordnet. Die Zusammensetzung und Bildung dieser Kommission in Städten mit mehr als 5000 Einwohnern erfolgt nach den für die Bildung von Deputationen vorgeschriebenen, eben dargelegten Bestimmungen. Diese Vorschriften kommen auch zur Anwendung, wenn die Städte mit 5000 oder weniger Einwohnern eine Gesundheitskommission bilden, § 7 aaO. Die Zusammensetzung ist im einzelnen durch Ortsstatut zu regeln.

Die Gesundheitskommission hat die Aufgabe, von den gesundheitlichen Verhältnissen des Ortes durch gemeinsame Besichtigungen Kenntnis zu nehmen, zusammen mit dem Kreisarzte, der an ihren Sitzungen teilzunehmen berechtigt ist, die gesundheitlichen Maßnahmen der Polizeibehörde zu unterstützen, dem Gemeindevorstande und den Polizeibehörden auf dem Gebiete des Gesundheitswesens Vorschläge zu machen, ihnen als beratendes und begutachtendes Organ zu dienen, über alle von diesen Behörden ihr vorgelegten Fragen des Gesundheitswesens sich gutachtlich zu äußern, durch Belehrung und Aufklärung der Bevölkerung die Durchführung gesundheitlicher Maßnahmen zu erleichtern, Mißständen, welche den Ausbruch und die Verbreitung gemeingefährlicher Krankheiten zu befördern geeignet sind, nachzuforschen und Vorschläge über die Beseitigung gesundheitswidriger Zustände, Verbesserung

bestehender Einrichtungen usw. zu machen, vgl. § 11 des Gesetzes vom 16. September 1899 und § 9 der Geschäftsanweisung vom 13. März 1901. Über die Tätigkeit im einzelnen siehe §§ 10 ff. der Geschäftsanweisung.

II. ist die Servis- und Einquartierungsdeputation zu erwähnen. Für diese gilt der § 5 des Gesetzes, betreffend die Quartierleistungen für die bewaffnete Macht während des Friedenszustandes, vom 25. Juni 1868 (BGBl. S. 523), welcher bestimmt:

„In den Städten kann die dauernde Verwaltung der Einquartierungsangelegenheiten einer aus Mitgliedern des Gemeindevorstandes und der Gemeindevertretung oder aus letzteren und aus von der Gemeindevertretung gewählten Gemeindegliedern gebildeten Deputation übertragen werden."

Die näheren Bestimmungen über die Zusammensetzung der Deputation sind durch ortsstatutarische Anordnung zu treffen. Die Deputation stellt in allen Ortschaften, welche mit Garnison belegt werden sollen, alljährlich den Kataster auf, durch welchen der Umfang, in welchem die Quartierleistungen gefordert werden können, bestimmt wird, § 6 aaO. Sie hat ferner, wenn dies durch Ortsstatut so angeordnet ist, die einzuquartierenden Truppen in gemieteten Quartieren unterzubringen, § 7 Abs. 4 aaO.

Ferner ist

III. die Gesamt- oder Generalvormundschaftskommission zu nennen. Nach dem Art. 78 § 4 des AGBGB. vom 20. September 1899 (GS. S. 177) können auf Grund ortsstatutarischer Vorschriften Beamten der Gemeindearmenverwaltungen alle oder einzelne Rechte und Pflichten eines Vormundes für diejenigen Minderjährigen übertragen werden, welche im Wege der öffentlichen Armenpflege unterstützt und unter Aufsicht der Beamten entweder in einer von dieser ausgewählten Familie oder Anstalt, oder sofern es sich um uneheliche Minderjährige handelt, in der mütterlichen Familie erzogen oder verpflegt werden.

Wird eine Generalvormundschaftskommission gebildet, so haben die betreffenden Beamten die Rechte und Pflichten des Vormundes rücksichtlich der einzelnen Mündel nur solange, als das Vormundschaftsgericht nicht einen anderen Vormund bestellt. Andererseits behalten sie die Rechte und Pflichten auch noch nach der Beendigung der Erziehung oder Verpflegung bis zur Volljährigkeit des Mündels. Die Beamten sind verpflichtet, die Unterbringung des Mündels in einer Familie oder in einer Anstalt sowohl dem Vormundschaftsgericht als

auch dem Gemeindewaisenrat, in dessen Bezirk die Familie wohnt bzw. die Anstalt liegt, Anzeige zu machen. Wenn den Beamten durch das Ortsstatut alle Rechte und Pflichten eines Vormundes übertragen sind, so endigt mit der Unterbringung des Mündels in einer Anstalt, dessen Vorstand für die in der Anstalt untergebrachten Minderjährigen die Rechte und Pflichten eines Vormundes hat, das Amt des bisherigen Vormunds, also des betreffenden Beamten. Im Falle der Übertragung aller Rechte und Pflichten ist ein Gegenvormund nicht zu bestellen und die Beamten unterliegen bei der Anlegung der Mündelgelder nicht den in den §§ 1809 und 1810 BGB. aufgeführten Beschränkungen, auch bedürfen sie zu den im § 1812 BGB. bezeichneten Rechtsgeschäften nicht der Genehmigung des Vormundschaftsgerichts, vgl. § 4 Abs. 2 in Verbindung mit §§ 1—3 Art. 78 AGBGB.

Endlich ist

IV. noch die Armendeputation anzuführen. Nach dem Gesetz, betreffend die Ausführung des Bundesgesetzes über den Unterstützungswohnsitz, vom 8. März 1871 (GS. S. 130) können für die Verwaltung der öffentlichen Armenpflege besondere dem Gemeindevorstande untergeordnete Deputationen aus Mitgliedern des Stadtvorstandes und der Stadtverordnetenversammlung, auch aus anderen Einwohnern, die nicht einmal stimmberechtigt zu sein brauchen, gebildet werden. Die Art der Zusammensetzung kann durch Ortsstatut geregelt werden. Diese Deputation hat die auf dem Gebiete der Armenpflege erforderlichen Geschäfte zu besorgen, ihr liegt die Fürsorge für die hilfsbedürftigen Personen ob.

§ 16.

D. Bezirksvorsteher.

Während bei den Verwaltungsdeputationen zur Entlastung des Magistrats eine Teilung nach Verwaltungszweigen vorgenommen ist, kann auch eine solche nach örtlichen Bezirken eintreten. Nach § 60 östl., § 55 rhein., § 60 westf., § 65 hess.-nass. StO. können Städte von größerem Umfange oder von zahlreicherer Bevölkerung von dem Magistrat nach Anhörung der Stadtverordneten in Ortsbezirke geteilt werden. Jedem Bezirk ist ein Bezirksvorsteher vorzusetzen, welcher von den Stadtverordneten aus den stimmfähigen Bürgern des Bezirks auf sechs Jahre erwählt und vom Magistrat bestätigt wird, ebenso ist ein Stellvertreter zu bestellen. Diese Bezirksvorsteher sind Organe des Magistrats und haben seinen Anordnungen Folge zu leisten, besonders

dienen sie natürlich zur Unterstützung desselben bei der Verwaltung der örtlichen Geschäfte in dem betreffenden Bezirk. So haben sie die Aufsicht über Straßen, Brücken, Brunnen usw., sind insbesondere tätig auf dem Gebiete der Armenpflege, wirken bei der Auswahl geeigneter Personen zu den Ämtern eines Schiedsmannes, Armenpflegers oder Vormundes usw. mit. Durch Ortsstatut können wiederum dem Bezirksvorsteher zu seiner eigenen Unterstützung bei der Erledigung seiner Geschäfte andere Personen beigeordnet werden; auch können er und seine Hilfskräfte durch Ortsstatut zu einem kollegialischen Bezirksamt vereinigt werden. Es werden einem solchen Amt dann insbesondere die Armenpflege innerhalb des Bezirks und die Sanitätspolizei übertragen, s. Kappelmann, Die unbesoldeten Gemeindebeamten, in PrVBl. **23** 770/71.

In Schleswig-Holstein und Hannover geschieht die Einteilung der Städte in örtliche Bezirke und die Einsetzung von Bezirksvorstehern durch ortsstatutarische Anordnung, § 62 schlesw.-holst., § 42 hannov. StO. Die Wahl geht in Schleswig-Holstein in der Weise vor sich, daß der Magistrat 3 wahlberechtigte Bürger des Bezirks vorschlägt, aus denen die Stadtverordnetenversammlung mit relativer Mehrheit den Bezirksvorsteher erwählt. Wenn sich hier auch bei zweimaliger Abstimmung Stimmengleichheit ergibt, so fällt dem Magistrat die Ernennung zu.

In Hannover sind die Vorschriften über die Wahl der Bezirksvorsteher mit den Bestimmungen über die Wahl der Bürgervorsteher in Einklang zu bringen; das Ortsstatut kann bestimmen, ob ein Stellvertreter bestellt werden soll oder nicht. Durch Hannoverschen ME. vom 22. Oktober 1858 ist es für zulässig erklärt worden, in Ortsstatuten zu bestimmen, daß, falls die Wahl eines Bezirksvorstehers durch Nichterscheinen der erforderlichen Wählerzahl im Wahltermine vereitelt wird, der Bezirksvorsteher in diesem einen Falle durch Wahl des Bürgervorsteherkollegiums bestimmt werden kann. Eine Bestätigung der Wahl durch den Rat ist in keinem Falle erforderlich.

§ 17. Autonomie in Bezug auf die Verpflichtung zur Übernahme von Ämtern.

Die Stelle des Stadtverordneten, eines unbesoldeten Magistratsmitgliedes, der Mitglieder der städtischen Deputationen und der Bezirksvorsteher ist in allen Provinzen eine unbesoldete Stelle in der Gemeindeverwaltung bzw. -Vertretung und jeder stimmfähige Bürger ist verpflichtet, eine solche anzunehmen, wenn ihm nicht hinreichende Ent-

schuldigungsgründe zur Seite stehen. Diese Ablehnungsgründe sind im Gesetz genau festgelegt, es sind:

1. anhaltende Krankheit,
2. Geschäfte, die eine häufige oder lange dauernde Abwesenheit mit sich bringen,
3. ein Alter über 60 Jahre,
4. die Verwaltung eines anderen öffentlichen Amtes,
5. ärztliche oder wundärztliche Praxis,
6. die früher stattgehabte Verwaltung einer unbesoldeten Stelle für die nächsten 3, in Schleswig-Holstein für die nächsten 6 Jahre. Diese muß aber in Frankfurt a. M. 3, in Schleswig-Holstein 6 Jahre gedauert haben,
7. sonstige besondere Verhältnisse, welche nach dem Ermessen der Stadtverordnetenversammlung eine gültige Entschuldigung begründen, StO. östl., westf. § 74, rhein. § 79, frankfurt. §§ 17, 18, schlesw.-holst. § 10, hess.-nass. § 85.

In Hannover sind folgende Personen von der Verpflichtung zur Übernahme öffentlicher Ehrenämter befreit:

1. Königliche Zivil- und Hofdiener,
2. Militärpersonen im Dienste,
3. Geistliche und Schullehrer,
4. Ärzte, Wundärzte und Apotheker,
5. über 60 Jahre alte Bürger,
6. Personen, welche durch Gebrechlichkeit oder anhaltende Krankheit verhindert sind, § 31 hannov. StO.

Diese Entschuldigungsgründe gelten in den sämtlichen Provinzen mit Ausnahme von Schleswig-Holstein für die sämtlichen unbesoldeten Ämter. In Schleswig-Holstein gelten sie nur bei Übertragung einer Stelle im Magistrate oder der Stadtverordnetenversammlung. Was die übrigen Stellen in der städtischen Verwaltung anlangt, so ist es hier Sache des Ortsstatuts, die dafür maßgebenden Ablehnungsgründe festzusetzen. Dieses kann einfach dieselben Ablehnungsgründe, die für die beiden genannten Ämter maßgebend sind, für alle Ämter in Geltung setzen oder auch andere aufstellen; auch hat es gleichzeitig über die Folgen der unbegründeten Ablehnung dieser Stellen Bestimmung zu treffen. Sind in dem Ortsstatute keine besonderen Folgen der Ablehnung ausgesprochen, so ist die unbegründete Weigerung zur Annahme einer Stelle nicht strafbar, § 10 Abs. 3 schlesw.-holst. StO.

§ 18.

III. Autonomie in Bezug auf die innere Verwaltung.

Von der den Städten auf dem Gebiete der inneren Verwaltung zustehenden Autonomie sollen im folgenden nur einige praktisch besonders wichtige Materien erörtert werden.

I. Gemeindeanstalten, insbesondere Wasser- und Kanalisationswerke und Abfuhranstalten.

Durch die Bestimmung des § 11 Nr. 1, wonach jede Stadt befugt ist, über solche Angelegenheiten der Stadtgemeinde, sowie über solche Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder, hinsichtlich welcher die Städteordnung Verschiedenheiten gestattet oder keine ausdrücklichen Bestimmungen enthält, besondere statutarische Anordnungen zu treffen, ist den Städten bezüglich der Frage, welche Aufgaben sie sich stellen wollen, ein weiter Spielraum gelassen (siehe oben S. 33—35). Sie sind also berechtigt, durch statutarische Festsetzungen die Errichtung und Unterhaltung einer großen Anzahl von Anstalten auf Kosten der Gemeinden anzuordnen. Als solche kommen z. B. in Betracht:

Armenversorgungsanstalten, Armenhäuser, Krankenhäuser, Waisen-, Findel- und Arbeitshäuser, Badeanstalten, Eichungsämter, städtische Leihanstalten, Begräbnisplätze, Gasanstalten, Straßenbahnen, Markthallen usw.

Bezüglich solcher im öffentlichen Interesse unterhaltenen Veranstaltungen setzt der § 4 StO. ein allgemeines Mitbenutzungsrecht für alle Einwohner des Stadtbezirks fest; er gibt aber keine näheren Vorschriften, in welcher Weise dasselbe auszuüben ist. Es muß daher nach § 11 StO. als zulässig erachtet werden, daß die Städte die Art und Weise der Ausübung dieses allgemeinen Mitbenutzungsrechts durch autonome Bestimmungen regeln. Sie können durch Ortsstatut ihren Einwohnern vorschreiben, unter welchen Voraussetzungen, Bedingungen und in welcher Weise die Benutzung erfolgen soll. Es kann aber für die Einwohner der Stadt eine Zwangspflicht zur Benutzung der Gemeindeanstalten durch Ortsstatut nicht begründet werden, denn es werden dadurch vielfach die Interessen der Polizei, insbesondere der Straßen- und auch der Gesundheitspolizei berührt. Die Polizei ist aber dem Staate allein vorbehalten, und die Gemeinden dürfen bei der Errichtung von Anstalten zur Erfüllung polizeilicher Zwecke nicht neben die staatliche Polizei treten und den dieser allein vorbehaltenen Zwang durch autonome Festsetzungen ausüben wollen. Ein Orts-

statut, welches solches bestimmte, würde über die Grenzen der städtischen Autonomie hinausgehen, vgl. oben S. 32ff. Ein obligatorischer Benutzungszwang kann vielmehr nur auf Grund des § 6 des Gesetzes vom 11. März 1850 (GS. S. 265) durch PolVO. eingeführt werden. Vgl. hierüber verschiedene Entsch. des OVG.[1]) und PrVBl.[2]). Eine solche PolVO. kann aber auch nur erlassen werden, wenn die Benutzung im sanitäts- oder sicherheitspolizeilichen Interesse liegt und die Gemeindeanstalt durch Ortsstatut verpflichtet ist, den Gemeindeangehörigen die betreffende Tätigkeit zu leisten.

Besonders hervorgehoben zu werden verdienen die Wasser- und Kanalisationswerke.

Die Wasserwerke können bald zu den gewerblichen Unternehmungen im Sinne des § 3 KAG. gehören, indem hier die Stadt ihren Einwohnern lediglich als Gewerbetreibender gegenüber tritt und aus dem Verkauf des Wassers ein Geschäft macht. In diesem Fall ist die Stadt als Kaufmann zu betrachten. — Bald aber haben die Wasserwerke auch als öffentliche Gemeindeanstalten im Sinne des § 4 StO. zu gelten. Dies letztere wird immer dann anzunehmen sein, wenn irgend ein Zwang zur Benutzung besteht. Dasselbe gilt von den Kanalisationswerken, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß diese fast stets die Eigenschaft von öffentlichen Gemeindeanstalten haben; denn sie werden fast nur im öffentlichen Interesse unterhalten. Haben diese Einrichtungen als gewerbliche Unternehmungen zu gelten, so sind die Städte nicht befugt, zur Ordnung der Rechtsverhältnisse derselben von dem ihnen durch § 11 StO. gewährten Rechte der Autonomie, der ortsstatutarischen Regelung, Gebrauch zu machen; es sind vielmehr die allgemeinen Grundsätze des BGB. bzw. des HGB. maßgebend.

Sind aber die Wasser- und Kanalisationswerke öffentliche Gemeindeanstalten, so steht den Städten in mancher Hinsicht ein autonomes Recht zu. Es können zunächst die Modalitäten der Benutzung durch autonome Bestimmungen geregelt werden. Die Gemeinden können z. B. durch Ortsstatut anordnen, unter welchen Bedingungen und in welcher Weise der Anschluß der einzelnen Häuser an die öffentliche Kanalisation und die öffentliche Wasserleitung zu erfolgen hat.

Dagegen kann den Hausbesitzern durch Ortsstatut eine Zwangspflicht zum Anschluß ihrer Häuser an eine von der Stadt geschaffene

[1]) OVG. **26** 55, **28** 354, **31** 360. [2]) PrVBl. **16** 307, **21** 114.

Wasserleitung oder Kanalisation nicht auferlegt werden. Ein solcher Zwang kann nur durch eine PolVO. begründet werden (RG. vom 27. April 1905, DJZ. **05** 819, III 37; Johow **21** C. 65) und zwar nur unter der Voraussetzung, daß die Benutzung im polizeilichen Interesse liegt und die Werke nach ortsstatutarischer Bestimmung verpflichtet sind, den sämtlichen Gemeindeangehörigen zur Verfügung zu stehen.

Wenn durch eine Polizeiverordnung der Anschluß der Grundstücke an die städtische Wasserleitung angeordnet ist, so ist die polizeiliche Forderung, daß ein bestimmtes bebautes Grundstück angeschlossen werde, ohne weiteres berechtigt; es kann ihr nicht entgegengehalten werden, daß kein polizeilicher Nachteil aus dem Nichtanschluß erwächst oder daß der Anschluß nachteilig sei, PrVBl.[1]).

Nach dem RG.[2]) kann daraus, daß durch PolVO. ein Anschluß der Grundstücke an die städtische Wasserleitung angeordnet ist, ein Entschädigungsanspruch der Grundstücksbesitzer gegen die Stadtgemeinde nicht hergeleitet werden.

Bei Einführung einer Kanalisation sind die Städte nach der Entsch. des RG. vom 28. Oktober 1902[3]) nicht verpflichtet, die Grundeigentümer für die durch die Durchführung einer Kanalisation bedingte Aufhebung ihrer bisherigen Befugnisse zur unmittelbaren Ableitung ihrer Abwässer und Abwurfstoffe in einen öffentlichen Fluß zu entschädigen. Dagegen haften die Städte mit Kanalisationsanlagen für diejenigen Schäden, welche infolge mißbräuchlicher Benutzung der Kanalisation seitens der angeschlossenen Dritten erwachsen, indem deren Grundstücke oder Privatgewässer durch die Kanalisation verunreinigt werden, PrVBl.[4]).

Die Benutzung der Wasserleitung und der Kanalisation kann durch Ortsstatut an die Entrichtung einer nach dem Umfange der Benutzung bemessenen Gebühr geknüpft werden, § 4 KAG.

Bei Wasserwerken kann endlich für die Wassermesser noch eine Gebühr erhoben werden; die Erhebung dieser Gebühr ist in den Gebührenordnungen zu regeln, PrVBl. **21** 39, 50.

Es sind zunächst nur die Wasser- und Kanalisationswerke hervorgehoben worden, weil sie die am meisten von den Städten eingeführten Gemeindeanstalten sind, während die übrigen Veranstaltungen, die auch als Gemeindeanstalten eingerichtet werden können, in der Regel sich als gewerbliche Unternehmungen der Städte darstellen, also z. B. Gasanstalten, Badeanstalten, Markthallen.

---

[1]) PrVBl. **26** 150.
[2]) RG. **45** 251.
[3]) RG. **52** 380.
[4]) PrVBl. **22** 194.

Es sollen noch die Abfuhranstalten erwähnt werden, da sie ein besonderes Interesse beanspruchen.

Die Städte sind nach § 11 StO. befugt, im sanitätspolizeilichen Interesse die Abfuhr der Fäkalien und des Mülls durch Ortsstatut zu einer Gemeindeangelegenheit zu erheben. Erläßt eine Stadt ein dahingehendes Ortsstatut, so wird damit jeder Gewerbebetrieb auf diesem Gebiete trotz der im § 1 RGO. gewährten Gewerbefreiheit lahm gelegt. Die Stadt kann die Beseitigung der Fäkalien und des Mülls entweder durch eigene Angestellte und Fuhrwerke bewirken lassen, oder aber sie kann auch einen Unternehmer mit der Beseitigung beauftragen. In diesem Unternehmer ist dann nicht eine Privatperson, sondern ein Organ der Gemeinde zu erblicken, PrVBl. **22** 455. Zu diesem Zwecke und überhaupt zu dem Zwecke, daß die Abfuhrangelegenheit als Gemeindeangelegenheit betrachtet und dem allgemeinen Gewerbebetriebe entzogen wird, ist unerläßlich, daß durch eine Polizeiverordnung den Eigentümern, Nutzungsberechtigten bzw. Bewohnern der Grundstücke die Verpflichtung auferlegt ist, die Fäkalien und den Müll nur durch die städtische Abfuhranstalt oder durch den von der Stadt beauftragten Unternehmer abfahren zu lassen. Voraussetzung dieser Polizeiverordnung ist wiederum eine Bestimmung des Ortsstatuts, daß die Abfuhranstalt von jedem Einwohner benutzt werden kann[1]). Eine Polizeiverordnung, welche die Verpflichtung von Gemeindeangehörigen zur Benutzung einer für die Abfuhr von Asche und Hausunrat durch Ortsstatut eingerichteten Gemeindeanstalt festsetzt, ist auch dann rechtsgültig, wenn in dem Ortsstatut angeordnet wird, daß die zur Abfuhr bereit gestellten Abfälle mit dem Zeitpunkt der Bereitstellung Eigentum der Gemeinde werden[2]). Die Stadtgemeinden sind nicht verpflichtet, denjenigen Unternehmern, welche das Abfuhrgeschäft bisher betrieben haben, irgend eine Entschädigung für die Vernichtung ihres Gewerbebetriebes zu zahlen, RG. in PrVBl. **21** 433.

II. Die Straßenreinigung.

Ebenfalls im Interesse des öffentlichen Gesundheitswesens und um Förderung des Wohles der Stadtbewohner handelt es sich bei der Autonomie bezüglich der Straßenreinigung.

An und für sich sind nach § 3 des Gesetzes vom 11. März 1850 die Gemeinden zur polizeilichen Reinigung der städtischen Straßen

[1]) Johow **21**, C. 65 und **29**, C. 55.
[2]) Johow **29**, C. 53.

verpflichtet (OTr. Entsch. **45** 16; OVG.[1]); PrVBl.[2]). Diese Verpflichtung kann aber durch Observanzen oder besondere Gesetze[3]) auf die Anlieger übertragen sein und in der Regel ist dann durch eine Polizeiverordnung die Reinigung näher geregelt.

Anlieger sind diejenigen Personen, deren Grundstücke unmittelbar an die Straße grenzen; sofern aber zwischen den Grundstücken und der Straße ein Landstreifen liegt, welcher der Stadt gehört, sind die Eigentümer der Grundstücke nur dann als Anlieger der Straße anzusehen, wenn der Streifen Teil der öffentlichen Straße ist, d. h. seine Widmung für den öffentlichen Verkehr in der Weise stattgefunden hat, daß er nicht ohne weiteres diesem wieder entzogen werden kann[4]).

Eine Polizeiverordnung, die, ohne daß eine dementsprechende Observanz oder gesetzliche Verpflichtung bestünde, die Anlieger zur Reinigung neu verpflichtet, ist rechtsungültig, da Polizeiverordnungen das materielle Recht nicht ändern können. Johow: Entsch. des KG. **24** C 41 und C 48. Eine Observanz bildet sich in der Regel für den ganzen Stadtbezirk, sie erstreckt sich im Zweifel auch auf die neueren Stadtteile, d. h. die später neu angelegten Straßen[5]). Eine Ausnahme ist nur möglich, wenn sich für bestimmte Straßen eine entgegenstehende Observanz gebildet hat[6]). — Das Oberverwaltungsgericht geht von der Voraussetzung aus, daß fast überall die Observanz die Grundlage des bestehenden Rechts bilde, daß schon eine gewisse Vermutung wider die Anlieger streite und es kaum noch eines strikten Nachweises bedürfe, auch etlichen mehr oder minder abweichenden Vorgängen keine allzu große Bedeutung zukomme. Ferner ist der genannte Gerichtshof der Ansicht, daß Polizeiverordnungen gegenüber, in denen die Verpflichtung der Anlieger zum Ausdruck gelange, welche Verpflichtung wohl gar Jahrzehnte hindurch bei Kodifikationen wiederholt

[1]) OVG. **8** 356 ff., **23** 380.

[2]) PrVBl. **9** 474, **11** 194, **12** 617, **14** 437, **17** 455.

[3]) Vgl. z. B. eine vom Bischof zu Halberstadt für diese Stadt um das Jahr 1600 erlassene Verordnung, wonach alle Einwohner bei Pfändung und Strafe gehalten sein sollen, wöchentlich am Sonnabend die Straße vor ihren Wohnungen zu reinigen. Diese Verordnung hat, da der Bischof damals Landesherr war, Gesetzeskraft, es ist also die Straßenreinigungspflicht durch Gesetz auf die Anlieger übertragen, s. KG. vom 28. März 1907 in „Das Recht" **07** 1153.

[4]) KG. vom 28. Juni 1906 in „Das Recht" **07** 328.

[5]) Johow **28**, C. 58.

[6]) Entsch. des KG. vom 7. Dezember 1906 1 S 893/1905 in Sachen gegen 2 E. 43/1905 des Amtsgerichts Delitzsch.

zum Ausdruck gelangt sei, angenommen werden dürfe, sie hätten nicht erst neues Recht begründen, sondern ein bereits längst bestehendes Recht festlegen und ausbauen wollen[1]). Das ist die der Regel nach bestehende Ordnung der Straßenreinigungspflicht.

Die Städte sind nicht berechtigt, die Verpflichtung zur Reinigung der Straßen durch ortsstatutarische Anordnungen auf die Anlieger abzuwälzen; denn durch eine solche Bestimmung würde die Angelegenheit des Charakters als einer städtischen entkleidet werden. Die Anlieger würden dann nämlich an die Stelle der Stadtgemeinde treten und anstatt der Stadt der Polizeibehörde gegenüberstehen, sie würden also bei der Straßenreinigung eine Pflicht der Polizeibehörde gegenüber erfüllen, zu der sie anzuhalten die Polizeibehörde nicht einmal befugt ist, da dieser gegenüber allein die Stadt selbst verpflichtet ist. Solche Rechtsverhältnisse können aber die Städte im Wege des Erlasses von Ortsstatuten nicht schaffen (vgl. OVG. vom 16. Mai 1888 in PrVBl. **9** 366 ff.). Dagegen sind die Städte befugt, die Straßenreinigungspflicht durch autonome Festsetzungen in der Art zu regeln, daß die Stadtgemeinde, wenn bisher die Anlieger zur Reinigung verpflichtet waren, diese Reinigungspflicht selbst übernimmt, und zwar so, daß irgendein Rechtsverhältnis zwischen der Polizei und den Anliegern nicht mehr besteht, daß vielmehr allein die Stadt als die einzig Verpflichtete erscheint. Eine solche Regelung hat auch das Oberverwaltungsgericht[2]) für zulässig erachtet. Ebenso sind die Städte auch dann zur Regelung der Straßenreinigungspflicht durch ortsstatutarische Anordnung als berechtigt anzusehen, wenn ihnen schon an und für sich die Reinigung oblag; denn in diesem Falle werden dritte Personen durch eine derartige Anordnung nicht betroffen.

Eine ortsstatutarische Bestimmung einer Stadt, in der die Anlieger nach dem bisher geltenden Recht zur Reinigung der Straßen verpflichtet waren, dahingehend, daß durch dieselbe ein städtisches Straßenreinigungsinstitut errichtet wird und die Anlieger nur dieses Institut zur Reinigung benutzen dürfen, ist ungültig, sofern die Anlieger wie bisher der Polizei gegenüber zur Reinigung verpflichtet bleiben. Das Oberverwaltungsgericht sagt darüber[3]):

---

[1]) Siehe hierüber OVG. **8** 356, **23** 378 ff., ferner PrVBl. **11** 194, **12** 617 und **13** 129.

[2]) OVG. **26** 50, **42** 21; PrVBl. **20** 474.

[3]) OVG. **26** 48—49.

„Für diesen vorausgesetzten Fall muß dem Statut, weil dasselbe sich ganz außerhalb des im Gesetze vorgezeichneten Rahmens bewegt, die Kraft einer verbindlichen Rechtsnorm überhaupt abgesprochen werden. Ohne weit hinaus zu gehen über die der städtischen Autonomie gezogenen Grenzen können die städtischen Kollegien sich nicht in ein zwischen Dritten bestehendes Rechtsverhältnis mittels des Erlasses zwingender Vorschriften darüber, wie diese Dritten ihre Beziehungen zueinander zu gestalten und abzuwickeln haben, eindrängen, selbst da nicht, wo die Gemeinde immerhin ein gewisses Interesse daran hat, auf welche Weise jene Abwickelung erfolgt."

Dagegen kann, wie schon oben bei den öffentlichen Gemeindeanstalten erwähnt, eine Zwangspflicht zur Benutzung des städtischen Straßenreinigungsinstituts durch Polizeiverordnung begründet werden, selbst dann, wenn die Anlieger weiter als Verpflichtete der Polizei gegenüber zu gelten haben. In diesem Falle hat das städtische Straßenreinigungsinstitut den Charakter einer öffentlichen Gemeindeanstalt erhalten und dann dürfen von der Gemeinde für die Benutzung auch Gebühren gemäß § 4 KAG. erhoben werden. (Vgl. Ledermann: StO. S. 260.)

Wenn die Stadt die bisher observanzmäßig den Anliegern obliegende Straßenreinigungspflicht als eigene Verpflichtung übernimmt, so kann sie für die ihr durch die Reinigung erwachsenden Kosten keine Gebühren von den Anliegern verlangen. Vor dem Erlaß des Kommunalabgabengesetzes war das OVG. [1]) der Ansicht, daß die Gemeinde für die durch die Erfüllung der eigenen Straßenreinigungspflicht ihr erwachsenden Kosten Deckung auf dem Wege des eigentlichen Besteuerungsrechts suchen könne, und zwar selbst in der Weise, daß nicht die Gesamtheit der Steuerpflichtigen, sondern nur der engere Kreis der zunächst Beteiligten und vorzugsweise Begünstigten von der Steuer betroffen werde. Eine derartige direkte Steuer darf aber jetzt nach dem Inkrafttreten des Kommunalabgabengesetzes nach der Ansicht des OVG. [2]) nicht mehr erhoben werden, da die direkten Steuern fortan als besondere nur einzelne Klassen der Gemeindeangehörigen treffende Zwecksteuern ausgeschlossen sind und die direkten Steuern auf alle der Besteuerung unterworfenen Pflichtigen nach festen und in der Regel gleichmäßigen Grundsätzen verteilt werden müssen, wobei nur in

[1]) OVG. 26 50.

[2]) OVG. 42 19.

besonderen Fällen eine Mehr- oder Minderbelastung mit der grundsätzlich allgemeinen Steuer für einzelne Teile des Gemeindebezirks oder einzelne Klassen der Gemeindeangehörigen eintreten kann. — Gebühren können nach dem Kommunalabgabengesetz aus dem Grunde nicht von den Anliegern erhoben werden, weil sie nach § 4 KAG. nur als Vergütungen für die Benutzung der von der Gemeinde im öffentlichen Interesse unterhaltenen Veranstaltungen vorkommen können. Das Straßenreinigungsinstitut ist aber im genannten Falle nicht als eine im öffentlichen Interesse unterhaltene Veranstaltung anzusehen, sondern vielmehr als eine Einrichtung, durch welche die Stadt die von ihr übernommene Verpflichtung erfüllen kann. Es fehlt also für die Anlieger überhaupt an der durchaus erforderlichen Benutzung der Veranstaltung und daher ist in diesem Falle die Erhebung von Gebühren ausgeschlossen. Nach der Entscheidung des OVG.[1]) können aber Beiträge zur Deckung eines Teiles der den Städten durch die Reinigung erwachsenden Kosten eingeführt werden.

III. Bürgersteige.

Zur Förderung des Wirtschaftslebens gehört unter anderen auch die Erleichterung des Verkehrs. In erster Linie dienen zur Hebung des Verkehrs die Straßen. Auf dem Gebiete des Straßenbauwesens steht den Städten ein ziemlich weitgehendes Selbstgesetzgebungsrecht zu, insbesondere nach dem Gesetz, betreffend die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften vom 2. Juli 1875 (GS. S. 561). Hier soll nur die Autonomie bezüglich der Bürgersteige bereits vorhandener Straßen erörtert werden.

1. Der Bürgersteig ist der neben einer städtischen Straße sich hinziehende und von dieser in der Regel durch einen Rinnstein getrennte Weg, welcher zum Verkehr für die Fußgänger bestimmt ist[2]). Nach der Entsch. des OVG. vom 22. Mai 1895[3]) haben die Bürgersteige entsprechend ihrer Anlage längs der an der Straße belegenen Grundstücke aber gerade die Bestimmung, den Verkehr mit den angrenzenden Grundstücken zu vermitteln. Zu diesem Verkehr gehört auch der Fahrverkehr vom Fahrdamme aus, soweit er ein Bedürfnis für die Besitzer der angrenzenden Grundstücke ist. Somit

[1]) OVG. 42 21.
[2]) Oertel, StO. S. 201, G. Nr. 1.
[3]) OVG. 28 198/200.

wird auch der für diesen Verkehr bestimmte Teil der öffentlichen Straßen, der an die Häuser und Grundstücke stößt, als Bürgersteig anzusehen sein.

2. Nach der Ansicht des OVG.[1]) liegt die Anlegung und Unterhaltung der Bürgersteige der Gemeinde ob; es sei denn, daß eine Verpflichtung der Hausbesitzer besteht, welche entweder auf besonderen Gesetzen beruhen oder durch eine besondere Observanz, deren Vorhandensein die Stadt beweisen muß, begründet sein kann. So sagt das OVG. **16** 55:

> „Die Herstellung der Bürgersteige liegt mangels eines besonderen örtlichen Rechts nicht den Eigentümern der an die öffentlichen Straßen grenzenden Grundstücke, sondern lediglich der Stadtgemeinde selbst ob, ebenso wie die Unterhaltung der öffentlichen Straßen überhaupt."

Durch die Observanz können aber die Adjazenten derart zur Unterhaltung der Bürgersteige verpflichtet werden, daß die Gemeinde überhaupt vollkommen bezüglich dieser Frage ausscheidet und die Adjazenten allein der Polizei als Verpflichtete gegenüberstehen. Das Bestehen einer derartigen Verpflichtung der Hausbesitzer ist nach § 81 Tit. 8 Teil I ALR. als der gewöhnliche Rechtszustand vorausgesetzt, § 81 hat nicht etwa die Verpflichtung der Anlieger erst konstituieren wollen[2]).

Im allgemeinen kann als Anlieger nur derjenige betrachtet werden, dessen Grundstück unmittelbar an den Bürgersteig anstößt, so daß kein fremdes Glied sie voneinander scheidet. Doch können observanzmäßig auch noch diejenigen als Anlieger betrachtet werden, vor deren Grundstück der Bürgersteig von dem Straßendamm durch einen schmalen, dazwischen liegenden, einem Dritten gehörenden Landstreifen getrennt ist, PrVBl. **14** 553; **16** 42.

Für die Unterhaltungspflicht der Bürgersteige ist es gleichgültig, ob die angrenzenden Grundstücke bebaut sind oder unbebaut daliegen. Es ist nicht erforderlich, daß der Nachweis eines besonderen Gewohnheitsrechtes für die unbebauten Grundstücke erbracht wird, OVG. **6** 212. Die observanzmäßig bestehende Verpflichtung der Hausbesitzer, die Bürgersteige zu unterhalten, ist durch das KAG. nicht berührt worden, vgl. HH. 1892/93, KommB. zu § 1.

3. Besteht eine Observanz, welche die Unterhaltungspflicht der Bürgersteige den Anliegern auferlegt, nicht, so liegt, wie erwähnt,

[1]) OVG. **10** 203, **6** 216, **19** 70; PrVBl. **10** 634, **17** 353.

[2]) OVG. **6** 216.

der Stadtgemeinde die Verpflichtung zur Unterhaltung ob. Diese Verpflichtung kann die Stadt nicht durch Ortsstatut auf die einzelnen Eigentümer der an die Straße angrenzenden Häuser übertragen, auch nicht in der Art, daß dieselben verbunden sind, die Bürgersteige selbst anzulegen. Denn dadurch wird für die einzelnen Anlieger eine Pflicht begründet, die ihnen bisher nicht oblag, und die bisher städtische Angelegenheit wird dadurch zu einer privaten gemacht, bei der es sich zwar um die Erfüllung einer öffentlichen Verbindlichkeit handelt, die aber keine kommunale Pflicht ist. Denn im Falle des Erlasses eines solchen Ortsstatuts wird die Stadt von der ihr der Polizei gegenüber obliegenden Verpflichtung befreit, und zwar so, daß die Polizei sich im Falle der nicht ordnungsmäßigen Erfüllung der Verpflichtung überhaupt nicht mehr an sie halten kann, also die Stadt vollkommen ausscheidet, daß vielmehr die Polizei sich einzig und allein an die Grundbesitzer als solche halten muß. Es handelt sich also bei der Erfüllung der Verpflichtung nicht um die Erfüllung einer Gemeindelast, die die Eigentümer der Gemeinde gegenüber als deren Mitglieder zu besorgen hätten, sondern es handelt sich um Erfüllung einer Pflicht, welche die Stadt auf sie abgewälzt hat und die sie als einzelne an Stelle der Stadt erfüllen sollen. Ein solches Ortsstatut würde aber über die der Autonomie der Städte gezogenen Grenzen weit hinausgehen, wie schon in der Einleitung und auch in dem allgemeinen Teil über die städtische Autonomie hervorgehoben ist. Denn es können durch autonome Festsetzungen immer nur die Angelegenheiten der Stadt selbst oder ihrer Mitglieder als solcher ihr gegenüber geordnet werden, vgl. hierüber OVG.[1]) und oben S. 32ff.

Aus demselben Grunde kann selbst dann, wenn durch Observanz die Verpflichtung der Anlieger begründet ist, durch Ortsstatut die Verpflichtung derselben zugunsten der Gemeinde nicht festgesetzt werden, da auch die durch die Observanz begründete Pflicht nur eine Angelegenheit der einzelnen Grundstückseigentümer, nicht eine Gemeindeangelegenheit ist.

4. Dagegen muß es als zulässig erachtet werden, daß eine Stadt ein Ortsstatut erläßt, durch das bestimmt wird, daß die Stadt als solche an Stelle der bisher verpflichteten Anlieger die Unterhaltungspflicht der Bürgersteige übernimmt. In diesem Falle ist die Stadt allein die Verpflichtete der Polizei gegenüber und die ganze Unterhalts-

[1]) OVG. **16** 48 ff., **19** 70; PrVBl. **21** 26.

pflicht wird damit zu einer Gemeindeangelegenheit gemacht, da die einzelnen Grundstücksbesitzer von ihrer privaten Verpflichtung befreit werden[1]).

Wenn eine Stadt die Verpflichtung zur Herstellung und Unterhaltung der Bürgersteige übernimmt, so kann sie für die durch die Erfüllung dieser Verpflichtung erwachsenden Kosten die Erhebung von Beiträgen gemäß § 9 KAG. beschließen. Vor dem Erlaß des KAG. hatte das OVG. die Heranziehung der Anlieger zu Präzipualbeiträgen[2]) oder die Belastung der Grundstückseigentümer mit den Kosten für die der Stadtgemeinde obliegende Herstellung der Bürgersteige[3]) für zulässig erklärt.

Eine bestimmte gesetzliche Regelung hat die Frage der Unterhaltung der Bürgersteige in der Provinz Westpreußen gefunden. Maßgebend ist hier die Wegeordnung für die Provinz Westpreußen vom 27. September 1905 (GS. S. 357) § 18. Danach sind die Städte verpflichtet, die Bürgersteige anzulegen, zu verbessern und zu unterhalten, sofern nicht diese Verpflichtung rechtlich einem andern obliegt. Die Städte sind aber berechtigt, durch Ortsstatut diese Verpflichtung den Eigentümern der angrenzenden Grundstücke aufzuerlegen, § 18 Satz 2 aaO. Dasselbe gilt vom 1. April 1908 ab in der Provinz Posen nach der Wegeordnung vom 15. Juli 1907 (GS. S. 243) § 17. Auch nach diesem Gesetz liegt die Wegebaulast an den Bürgersteigen den Städten ob, sofern nicht ein anderer rechtlich dazu verpflichtet ist. Durch Ortsstatut kann aber mit Zustimmung der Wegepolizeibehörde diese Wegebaulast den Eigentümern der angrenzenden Grundstücke ganz oder in einzelnen Beziehungen auferlegt werden. Bisher bestehende Ortsstatuten sind durch das Gesetz ausdrücklich aufrecht erhalten.

Hiermit würde die den Städten nach den Städteordnungen und den unmittelbar mit diesen in Zusammenhang stehenden Gesetzen zustehende Autonomie erschöpft sein. Wie man sieht, ist ihr hiernach ein weiter Spielraum gelassen und sie ist auch in der Tat von weittragendster Bedeutung für die Städte, indem durch sie gerade die gesamte Verfassung und Verwaltung einer Stadt so ausgestaltet werden kann, wie sie den örtlichen Bedürfnissen und Besonderheiten entspricht.

[1]) OVG. **26** 50; PrVBl. **17** 54.
[2]) OVG. **19** 71, **28** 80. [3]) OVG. **23** 85.

Lebenslauf.

Am 30. Juli 1882 wurde ich in Genthin als Sohn des jetzigen Privatmannes Hugo Kinne und seiner Ehefrau Minna geb. Dames geboren. Ich bin evangelisch. — Meine Schulbildung erhielt ich auf dem Progymnasium zu Genthin und weiter auf dem Königl. Domgymnasium zu Magdeburg, das ich Ostern 1902 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Ich studierte an den Universitäten München, Heidelberg, Berlin und Halle a. S.

Am 1. Juli 1905 bestand ich bei dem Königl. Oberlandesgericht in Naumburg a. S. das Referendarexamen mit dem Prädikat „gut". Die ersten 9 Monate des Vorbereitungsdienstes verbrachte ich bei dem Königl. Amtsgericht in Delitzsch; dann war ich bis zum 15. Mai 1907 bei dem Königl. Landgericht in Magdeburg und bis zum 15. September 1907 bei der Königl. Staatsanwaltschaft daselbst beschäftigt. Seitdem bin ich Herrn Justizrat Dr. jur. Heinemann zu Magdeburg zur weiteren Ausbildung überwiesen. Am 6. Juli 1907 bestand ich das Rigorosum.

Allen meinen hochverehrten Lehrern, denen ich in wissenschaftlicher Beziehung Anregung und Förderung mannigfachster Art verdanke, bin ich zu großem Danke verpflichtet, insbesondere Herrn Prof. Dr. Finger, Herrn Prof. Dr. Schwartz, beide in Halle a. S. und Herrn Prof. Dr. Anschütz in Heidelberg.

Thesen.

I. Die Ortsstatuten einer Stadt bedürfen zum Inkrafttreten der Bekanntmachung.

II. Die Prokura kann von dem Prokuristen auch nicht mit besonderer Ermächtigung des Geschäftsinhabers weiter übertragen werden.

III. Die Genehmigungserklärung des gesetzlichen Vertreters eines Minderjährigen zur Verpflichtungserklärung desselben betreffend Zahlung von Unterhaltsgeldern an das außereheliche Kind bedarf der vormundschaftsgerichtlichen Genehmigung.

IV. Auch im Falle der mündlichen Ladung eines Zeugen kann dieser bei unentschuldigtem Ausbleiben in die gesetzlich zulässigen Strafen genommen werden, sofern nur die Ladung unter Hinweis auf die gesetzlichen Folgen des unentschuldigten Ausbleibens erfolgt ist.

V. Ein Angehöriger der bewaffneten Macht, der an den Kämpfen zur Unterdrückung der Unruhen in Deutsch-Südwestafrika teilgenommen hat, während der Kämpfe vermißt worden und seitdem verschollen ist, kann nicht nach Ablauf von 3 Jahren für tot erklärt werden, sondern die Todeserklärung ist erst nach dem Ablauf von 10 Jahren zulässig.

VI. Für den Fall des Antrags auf Erteilung eines gemeinschaftlichen Erbscheins kann das Nachlaßgericht die im § 2356 BGB. erwähnte eidesstattliche Versicherung nicht erlassen.